

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL — FACULTÉ DE DROIT
SECTION DES SCIENCES COMMERCIALES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

Das Problem volkswirtschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung

THÈSE

présentée à la Section des Sciences commerciales, économiques et sociales
de l'Université de Neuchâtel
pour obtenir le grade de
Docteur ès sciences commerciales et économiques

par
PETER C. FLÜTSCH

VERLAG P. G. KELLER - WINTERTHUR 1957



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550816_0070

Das Problem volkswirtschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung

THÈSE

présentée à la Section des Sciences commerciales, économiques et sociales
de l'Université de Neuchâtel
pour obtenir le grade de
Docteur ès sciences commerciales et économiques

par
PETER C. FLÜTSCH

VERLAG P. G. KELLER - WINTERTHUR 1957

Monsieur Peter Flütsch, de Castels (Grisons), est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat ès sciences commerciales et économiques: „Das Problem volkswirtschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung“. Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Le Directeur de la Section
des sciences commerciales,
économiques et sociales
Prof. P.-R. Rosset

Neuchâtel, le 11 juillet 1957.

Il n'y a rien que la sagesse et la prudence
doivent plus régler, que cette portion qu'on
ôte, et cette portion qu'on laisse aux sujets.
Charles de Montesquieu, De l'esprit des
loix, Oeuvres de Monsieur de Montesquieu,
Vol. II, Amsterdam 1761, p. 57.

INHALTSVERZEICHNIS

Literaturangaben	7
------------------------	---

Erster Teil

Aspekte der öffentlichen Finanzgebarung

Einleitung	17
1. Kapitel: Der öffentliche Finanzbedarf	19
I. Die Evolution des Finanzbedarfs	19
1. Anwachsen der öffentlichen Ausgaben	19
2. Änderung der öffentlichen Ausgaben	23
II. Ursachen des zunehmenden Finanzbedarfs	24
1. Objektive Ursachen	25
2. Subjektive Ursachen	26
2. Kapitel: Probleme der öffentlichen Mittelbeschaffung	28
I. Änderungen in der Mittelbeschaffung	28
II. Finanzwirtschaftlich und volkswirtschaftlich relevante Arten der Mittelbeschaffung	29
1. Entscheidende Kriterien	30
2. Einzelne Arten der Mittelbeschaffung	32
III. Mögliche volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Grenzen	37

Zweiter Teil

Volkswirtschaftliche Grenzen öffentlicher Mittelbeschaffung

Einleitung	41
3. Kapitel: Dogmengeschichtlicher Überblick	43
I. Merkantilisten	43
II. Physiokraten	44
III. Klassiker	45
IV. Sozialisten	45
V. Schlussfolgerungen	46
4. Kapitel: Erkenntnisse der Grenznutzentheorie	48
I. Prinzip des grösstmöglichen Sozialnutzens	48
1. Verhalten des privaten Wirtschaftssubjektes	48
2. Wertschätzungen im Rahmen der öffentlichen Wirtschaft	49
II. Verwirklichung des grösstmöglichen Sozialnutzens	51
1. Individualistische Gesellschaftsauffassung	51

2. Versagen der individualistischen Gesellschaftsauffassung und daraus sich ergebende Konsequenzen	53
5. Kapitel: Änderungen in der Verteilung des Volkseinkommens	56
I. Einfluss der öffentlichen Mittelbeschaffung	57
1. Verteilung der öffentlichen Abgaben	57
2. Maximaler Umfang der Mittelbeschaffung	59
II. Berücksichtigung der Mittelverwendung	61
1. Transferausgaben	61
2. Nichttransferausgaben	63
6. Kapitel: Änderungen in der Höhe des Volkseinkommens	65
I. Öffentliche Mittelbeschaffung und Incentives	66
1. Nutzung des Bodens	66
2. Einsatz der Arbeit	67
3. Bildung von Kapital	72
II. Bedeutung der öffentlichen Ausgaben	77
1. Transferausgaben	78
2. Nichttransferausgaben	79
7. Kapitel: Zusammenfassung und Würdigung	82

Dritter Teil

Finanzwirtschaftliche Grenzen öffentlicher Mittelbeschaffung

Einleitung	87
8. Kapitel: Abwehr der öffentlichen Mittelbeschaffung	89
I. Einzelne Arten der Abwehr	89
II. Widerstände gegenüber der öffentlichen Mittelbeschaffung	90
1. Steuervermeidung	90
2. Steuertäuschung	93
3. Steuerverweigerung	96
9. Kapitel: Bekämpfung der Steuerwiderstände	97
I. Hebung der Abgabewilligkeit	97
1. Änderung der inneren Einstellung	98
2. Ergreifung äusserer Massnahmen	101
II. Verbesserung der Abgabetechnik	102
1. Allgemeine Gestaltung der öffentlichen Mittelbeschaffung	103
2. Besondere Veranlagungs- und Erhebungsprobleme	104
10. Kapitel: Grenzen der Mittelbeschaffung	106
I. Dogmengeschichtliche Betrachtungen	106
II. Finanzwirtschaftliche Gesetze	107
III. Abschliessende Würdigung	110

LITERATURANGABEN

- Allen Edward D. und C. H. Brownlee, *Economics of Public Finance*, New York 1947.
- Amonn Alfred, *Demokratie und finanzwirtschaftliche Entscheidungen*, in 'Von der Steuer in der Demokratie', Festschrift E. Blumenstein, Zürich 1946.
- Gutachten über die Belastungsfähigkeit einer Volkswirtschaft durch öffentliche Abgaben und das maximale Mass der Verschuldung eines öffentlichen Gemeinwesens mit den daraus sich ergebenden Schlussfolgerungen für die Schweiz, erstattet im Auftrag des Direktors der eidgenössischen Finanzverwaltung, Bern 1946.
- *Grundsätze der Finanzwissenschaft*, I. und II. Teil, Bern 1947.
- *Bundesstaatliche Finanzordnung*, Bern 1948.
- Aschinger Franz, *Probleme der Tilgung der Bundesschuld*, Zürich 1947.
- Barna T., *Redistribution of Incomes through Public Finance in 1937*, Oxford 1945.
- Beveridge W. H., *Full Employment in a Free Society*, London 1944.
- Bickel Wilhelm, *Die Steuer als Instrument des Einkommens- und Vermögensausgleichs*, in 'Probleme der öffentlichen Finanzen und der Währung', Festgabe für Eugen Grossmann, Zürich 1949.
- *Finanzwissenschaft und Statistik*, *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. I, Tübingen 1952.
- Blumenstein Ernst, *System des Steuerrechtes*, Zürich 1945.
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 22. Januar 1948, *Bundesamtsblatt*, Bd. I, Bern 1948.
- Bräuer Karl, *Steuerbelastungsvergleiche*, *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Bd. VII, Jena 1926.
- Brochier Hubert, *Finances publiques et redistribution des revenus*, Paris 1950.
- Buehler Alfred G., *Public Finance*, New York und London 1940.
- Buhé de, *Loix naturelles de l'agriculture et de l'ordre social*, Neuenburg 1781.
- Cannan Edwin, *Reviews*, *The Economic Journal*, London 1908.
- Chapman Sydney, *The Profit Motive and the Economic Incentive*, *The Economic Journal*, London 1946.
- Clark Colin, *Public Finance and Changes in the Value of Money*, *The Economic Journal*, London 1945.
- Colm Gerhard, *Der Einfluss der Steuer auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit*, Festgabe für Georg von Schanz, Bd. I, Tübingen 1928.

- Colm Gerhard, *Theory of Public Expenditures*, The Annals of the American Academy of Political Science, Philadelphia 1936.
- Copeland Morris A., *The Social and Economic Determinants of Income in the USA*, The American Economic Review, Menasha März 1947.
- Dalton Hugh, *Principles of Public Finance*, London 1946.
- Dehove Gérard, *Economie et politique*, Bd. I, Pression fiscale et équilibre économique, Paris 1947.
- Domar Evsey D. und Richard Musgrave, *Proportional Income Taxation and Risk-Taking*, The Quarterly Journal of Economics, Cambridge Mass., Mai 1944.
- Donner Otto, *Die Grenzen der Staatsverschuldung*, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. LVI, Jena 1942.
- Eidgenössisches statistisches Amt, *Statistisches Jahrbuch der Schweiz* 1954, Basel 1955.
- Eidgenössische Steuerverwaltung, *Über das Ausmass der Steuerhinterziehung bei Wertschriften und Sparguthaben*, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, Bern 1944.
- 10 Jahre Wehrsteuer, *Steuer-Revue*, Bern 1952.
 - *Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden 1953/54*, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 274, Bern 1955.
 - *Steuerbelastung in der Schweiz 1955*, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 284, Bern 1956.
- Fine S. M., *Public Spending and Postwar Economic Policy*, New York 1944.
- Gasser Christian, *Der schweizerische Kapitalmarkt*, Bd. II, St. Gallen 1952.
- Gerloff Wilhelm, *Steuernwirtschaft und Sozialismus*, S. A. aus ‚Archiv für die Geschichte des Sozialismus und der Arbeiterbewegung‘, Leipzig 1922.
- *Die öffentliche Finanzwirtschaft*, Bd. I und II, Frankfurt a. M., 1948 und 1950.
 - *Grundlegung der Finanzwissenschaft*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Tübingen 1952.
 - *Die Problematik hoher Steuerbelastung in der Marktwirtschaft*, in ‚Beiträge zur Finanzwissenschaft und zur Geldtheorie‘, Festschrift für Rudolf Stucken, Göttingen 1953.
 - *Steuernwirtschaftslehre*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, Tübingen 1956.
- Grossmann Eugen, *Wandlungen in der schweizerischen Finanzgesinnung*, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, Bern 1937.
- *Die Finanzkraft der Schweiz*, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, Bern 1939.
 - *Steuerentlastungskämpfe in der Schweiz*, in ‚Schweizerische Wirtschaftsfragen‘, Festgabe für Fritz Mangold, Basel 1941.

- Grossmann Eugen, Moral und Technik in der schweizerischen Finanzpolitik, in 'Die Schweiz 1945', Aarau 1944.
- Gesetzmässigkeiten auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen, Jahresbericht 1944/45 der Universität Zürich, Zürich 1945.
- Gedanken über die Finanzpolitik in der reinen Demokratie, Bern 1948.
- 10 Jahre Wehrsteuer, Steuer-Revue, Bern 1952.
- Groves H. M., Municipal Incentives to New Industries, in 'Viewpoints on Public Finance', New York 1948.
- Grüning Ferdinand, Probleme der Zusammensetzung und Verteilung des Sozialproduktes, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 1, Berlin und München 1949.
- Haemmerli Fritz, Die Theorie der einzigen Steuer, Diss. St. Gallen 1947.
- Hänecke Karl, Der Finanzbedarf von Bund, Kantonen und Gemeinden 1938, Diss. Zürich 1946.
- Hansen Alvin, Economic Policy and Full Employment, New York 1947.
- Harris C. Lowell, Le problème des économies dans les dépenses publiques, Revue de science et de législation financières, Paris 1954.
- Hayek F. A., Die Ungerechtigkeit der Steuerprogression, Schweizer Monatshefte, Heft 8, Zürich 1952.
- Hegglin Joseph, Die Steuerumgehung im schweizerischen Steuerrecht, Diss. Bern 1946.
- Helander Sven, Die Grenzen der Besteuerung, Finanz-Archiv N.F., Bd. I, Tübingen 1931.
- Heller Wolfgang, Die Grenzen der Besteuerung, Festgabe für Georg von Schanz, Bd. II, Tübingen 1928.
- Henggeler Joseph, Unternehmung und Steuern, in 'Unternehmung und Steuern', Zürich 1947.
- Higy Camille, Zur Psychologie der Steuerpflichtigen, Archiv für schweizerisches Abgaberecht, Bd. 17, Bern 1948.
- Hume David, Political Discourses, Edinburg 1752.
- Jèze Gaston, Cours de science des finances et de législation financière française, Paris 1922.
- Jöhr Walter A., Das Problem der Wirtschaftsordnung, in 'Individuum und Gemeinschaft', Festschrift der Handels-Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1949.
- Aktuelle Probleme der Kapitalanlage, Wirtschaft und Recht, Zürich 1949.
- Jostock Paul, Über den Umfang des der Besteuerung entgehenden Einkommens, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 57, Jena 1943.
- Justi Heinrich G. von, Staatswirtschaft oder systematische Abhandlung aller ökonomischen und Cameralwissenschaften, die zur Regierung eines Landes erfordert werden, I. Teil, Leipzig 1758.

- Keith E. Gordon, Tax Policy and Investment, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 266, Philadelphia 1949.
- Keller Theo, Die Eigenwirtschaft öffentlicher Gemeinwesen, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, Tübingen 1956.
- Keynes John M., General Theory of Employment, Interest and Money, London 1936.
- How to pay for the War?, London 1940.
- Kimmel Lewis H., Taxes and Economic Incentives, Washington 1950.
- Koulis Johannes, Die öffentlichen Ausgaben als volkswirtschaftliche Erscheinung, Frankfurt a. M. 1948.
- Krier Henri, La charge des impôts sur l'économie (Théorie de la pression fiscale), Paris 1944.
- Kuznets Simon, National Income and Taxable Capacity, The American Economic Review, Ergänzungsheft März, Menasha 1942.
- Lampe A., Steuerwirkungslehre, Wörterbuch der Volkswirtschaft, Bd. III, Jena 1933.
- Reine Theorie der Finanzreform, Finanz-Archiv N. F., Bd. II, Tübingen 1934.
- Lang Albert, Die legale Steuerausweichung, Diss. Zürich 1954.
- Labour Party, Handbuch 1951, Facts and Figures for Socialists, London 1950.
- Laufenburger Henry, Finances comparées, Paris 1947.
- Traité d'économie et de législation financières, Bd. I, Paris 1950.
- Aspects psychologiques des finances publiques, in 'Beiträge zur Geld- und Finanztheorie', Wilhelm Gerloff zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 1951.
- Le Bon Gustave, Psychologie des foules, Paris 1896.
- Lerner Abba, The Economics of Control, New York 1946.
- Lindahl Erich, Die Gerechtigkeit der Besteuerung, Lund 1919.
- Lindholm Richard W., Public Finance and Fiscal Policy, New York 1950.
- Lubell H., Effects of Redistribution of Incomes on Consumer's Expenditures, The American Economic Review, Menasha März 1947.
- Mac Culloch John R., A Treatise on the Principles and Practical Influence of Taxation and the Funding System, London 1845.
- Mann Fritz Karl, Grundformen der Steuerabwehr, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 65, Jena 1923.
- Masoin Maurice, Théorie économique des finances publiques, Paris et Bruxelles 1946.
- Die öffentlichen Ausgaben, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, Tübingen 1956.
- Meisel Franz, Britische und deutsche Einkommenssteuer, ihre Moral und Technik, Tübingen 1925.

- Meyer Paul, Die öffentlichen Ausgaben und ihre volkswirtschaftlichen Auswirkungen, Diss. Zürich 1954.
- Mildschuh Willibald, Steuerwirkungen, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, 1. Aufl., Tübingen 1926.
- Montesquieu Ch. de, De l'esprit des loix, Oeuvres de Monsieur de Montesquieu, Bd. II, Amsterdam 1761.
- Morselli Emanuele, Geschichte der italienischen Finanzwissenschaft, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Tübingen 1952.
- Mun Thomas, England's Treasure by Foreign Trade, London 1664.
- Neumark Fritz, Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung, Bern 1947.
- Papi Giuseppe Ugo, Die Beziehungen zwischen Finanzwissenschaft und Wirtschaftswissenschaft, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Tübingen 1952.
- Pechmann A. und Thomas Meyer, Mr. Colin Clark on the Limits of Taxation, The Review of Economics and Statistics, Bd. 34, Cambridge Mass. 1952.
- Pigou A. C., The Economics of Welfare, London 1924.
- A Study in Public Finance, London 1947.
- Some Aspects of Welfare Economics, The American Economic Review, Bd. XLI, Menasha 1951.
- Prentis H. W., Taxation and Business Initiative, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia 1949.
- Quesnay François, Philosophie rurale ou économie générale et politique de l'agriculture, Amsterdam 1763.
- Recktenwald Horst C., Wachsender Finanzbedarf und Steueraufkommen, Wirtschaftsdienst, Heft 7, Hamburg 1952.
- Zur Lehre von der Steuerüberwälzung und den Steuerwirkungen, Finanz-Archiv N.F., Bd. 13, Tübingen 1952.
- Reynaud P. L., La psychologie du contribuable devant l'impôt, Revue de science et de législation financières, Bd. 40, Paris 1948.
- Ricardo David, On the Principles of Political Economy and Taxation, London 1817.
- Ricci Umberto, La pression fiscale, Revue de l'économie politique, Paris 1937.
- Ritschl Hans, Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung, Bonn und Leipzig 1925.
- Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft, Tübingen 1931.
- Robbins Lionel, The Nature and Significance of Economic Science, London 1952.
- Rosier Camille, La lutte contre la fraude fiscale, Bulletin de documentation fiscale internationale, Bd. 4, Amsterdam 1950.
- Ruml B., Tomorrow's Business, New York 1945.
- Sanders Thomas H., Effects of Taxation on Executives, Boston 1951.

- Sax Emil, Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, Wien 1887.
- Die Wertungstheorie der Steuer, Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, N. F., Bd. IV, Wien und Leipzig 1924.
- Say Jean Baptiste, Traité d'économie politique ou simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent et se consomment les richesses, Bd. II, Paris 1814.
- Schmölders Günter, Finanzpsychologie, Finanz-Archiv N. F., Bd. 13, Tübingen 1951.
- Steuersystem und Steuersystematik, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, Tübingen 1956.
- Schneider Erich, Einführung in die Wirtschaftstheorie, Bd. III, Tübingen 1953.
- Schnürer Fritz, Die Steuerwiderstände, Diss. Frankfurt a. M. 1952.
- Schorer Edgar, Allgemeine Steuerpsychologie, Finanz-Archiv N. F., Bd. IX, Tübingen 1942.
- Schumpeter Joseph, Die Krise des Steuerstaates, Leipzig und Graz 1918.
- Schirras George F., The Science of Public Finance, London 1925.
- und L. Rostas, The Burden of British Taxation, Cambridge 1942.
- Smith Adam, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Bd. III und IV, Basel 1791.
- Stamp Josiah, Wealth and Taxable Capacity, London 1922.
- Problems of Income Tax Administration, Festgabe für Georg von Schanz, Bd. II, Tübingen 1928.
- Strathus Heinrich, Internationaler Steuerbelastungsvergleich, Schriftenreihe der Deutschen Europa-Akademie, Heft 13, Frankfurt a. M. 1952.
- Szende Paul, Steuerpsychologie, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 93, Tübingen 1932.
- Terhalle Fritz, Staatliche Finanzkraft und wirtschaftliche Wohlfahrt, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 148, Jena 1938.
- Traa P. C. van, Optimale Belastingdruk, Groningen 1951.
- Vauban de, Projet d'une dixme royale, Paris 1707.
- Veit Otto, Grundlagen der Steuermoral, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 83, Tübingen 1927.
- Wagner Adolf, Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre, I. Teil, Leipzig 1879.
- Finanzwissenschaft, I. Teil, Leipzig und Heidelberg 1883.
- Walker Ronald E., Von der Wirtschaftstheorie zur Wirtschaftspolitik, Übersetzung von Friedrich Thein, Wiesbaden 1951.
- Weaver F., Taxation and Redistribution in the United Kingdom, The Review of Economics and Statistics, Vol. 32, Cambridge Mass. 1950.

- Weddigen Walter, Allgemeine Finanzwissenschaft, Bamberg 1949.
- Wicksell Knut, Finanztheoretische Untersuchungen, Jena 1896.
- Wilhelm Rolf, Der Gedanke der Steuergerechtigkeit in der neueren Finanzwissenschaft, Diss. Zürich 1952.
- Zwingli Ulrich, Staat und Volkseinkommen, in „Probleme der öffentlichen Finanzen und der Währung“, Festgabe für Eugen Grossmann, Zürich 1949.

Erster Teil

ASPEKTE DER ÖFFENTLICHEN
FINANZGEBARUNG

Einleitung

Nach Gerloff¹ sind die Erscheinungen des ökonomischen Lebens zweifacher Art. Es können wirtschaftliche Beziehungen der privaten Wirtschaftssubjekte untereinander und wirtschaftliche Beziehungen der öffentlichen Wirtschaftssubjekte, sowohl untereinander als auch insbesondere gegenüber den privaten Wirtschaftssubjekten unterschieden werden. Dieser letztere Problemkreis ist für unsere Untersuchung von Bedeutung.

Alles Wirtschaften aber besteht in Gütergewinnung, Güterdisposition und Güterverwendung. Diese drei Stufen wirtschaftlicher Tätigkeit sind sowohl der privaten als auch der öffentlichen Wirtschaft charakteristisch. Dabei treten diese beiden Wirtschaftstypen sowohl auf dem Gebiet der Gütergewinnung als auch auf dem Gebiet der Güterverwendung in eine enge Wechselbeziehung.

Gütergewinnung und Güterverwendung des Staates aber — und darunter sollen nach Amonn² auch alle mit politischen Befugnissen ausgestatteten, ihm untergeordneten Gemeinwesen, also die Gesamtheit der öffentlichen Gemeinwesen verstanden werden — können naturalwirtschaftlich oder geldwirtschaftlich erfolgen. Die naturalwirtschaftliche Betätigung des Staatswesens ist jedoch nur von grösserer Bedeutung solange sein Aufgabenkreis beschränkt ist. Freilich ist die direkte Beschaffung und Verwendung von Gütern und Dienstleistungen durch den Staat auch heute noch von einer gewissen Bedeutung. Doch kann sie nicht als typisch für das moderne Staatswesen bezeichnet werden. Heute beschränkt sich die öffentliche Gütergewinnung und -verwendung fast ausschliesslich auf die Beschaffung und Verwendung von Geldmitteln. Nur diese Aspekte der öffentlichen Wirtschafts-, d. h. Finanzgebarung werden Gegenstand unserer Untersuchung sein.

1) Wilhelm Gerloff, Grundlegung der Finanzwissenschaft, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Tübingen 1952, S. 10.

2) Alfred Amonn, Demokratie und finanzwirtschaftliche Entscheidungen, in 'Von der Steuer in der Demokratie', Festschrift E. Blumenstein, Zürich 1946, S. 196.

Dabei soll vorerst die Entwicklung des öffentlichen Finanzbedarfs und die ihr zugrunde liegenden Ursachen eingehend dargestellt werden. Diese Ausführungen sind von grösster Bedeutung, indem erst dadurch die volle Problematik der öffentlichen Mittelbeschaffung verstanden und damit die Frage nach möglichen volkswirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Grenzen aufgeworfen werden kann.

1. Kapitel

Der öffentliche Finanzbedarf

I. Evolution des Finanzbedarfs

Die Entwicklung des öffentlichen Finanzbedarfs ist durch zwei Merkmale charakterisiert. Die Ausgaben der Staatswesen haben im Verlauf der Geschichte ständig zugenommen und gleichzeitig einen weitgehenden Strukturwandel erfahren. Diese beiden Phänomene des öffentlichen Finanzbedarfs sollen im folgenden näher untersucht werden.

1. Anwachsen der öffentlichen Ausgaben

Als Ausgangspunkt der Betrachtung kann das von *Wagner*³ formulierte Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit, das für die Finanzwissenschaft zum Gesetz des wachsenden Finanzbedarfs wird, dienen. Die Erkenntnis von Wagner stellt zwar nicht ein Gesetz im naturwissenschaftlichen Sinn dar. Es handelt sich jedoch um eine fast keine Ausnahme kennende Tatsache der bisherigen Entwicklung der öffentlichen Ausgaben⁴.

Diese Entwicklung aber kommt sehr deutlich in der folgenden Zusammenstellung der öffentlichen Ausgaben in Frankreich zum Ausdruck⁵.

Die Zunahme der öffentlichen Ausgaben erscheint enorm. Im Verlauf von 600 Jahren sind sie um das Tausendfache angestiegen. Es darf freilich nicht übersehen werden, dass während dieser Zeit das Staatsgebiet und die Bevölkerung von Frankreich zugenommen haben. Auch ist die Evolution der öffentlichen Ausgaben in einem bestimmten Umfang nur Ausdruck der

3) Adolf Wagner, Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre, I. Teil, Leipzig 1879, S. 310.

4) Vgl. Alfred G. Buehler, Public Finance, New York und London 1940, S. 167: „Wagner's observation, however, summerizes the historical trend of expenditures with a few possible exeptions.“ — Auch Hugh Dalton, Principles of Public Finance, London 1946, S. 197 und Alfred Amonn, Grundsätze der Finanzwissenschaft, I. Teil, Bern 1947, S. 122.

5) Gaston Jèze, Cours de science des finances et de législation financière française, Paris 1922, S. 52.

Epoche	öffentliche Ausgaben in Mill. fr. Franken
1243 Saint Louis	3
1515 François Ier	72
1607 Henri IV	91
1683 Louis XIV	226
1789 Révolution	531
1815 Restauration	931
1828 Charles X	1034
1840 Louis Philippe	1364
1850 2e République	1473
1860 Napoléon III	2084
1869 Napoléon III	2084
1876 3e République	3030

zunehmenden Geldentwertung. Doch auch unter Berücksichtigung dieser Faktoren kann ohne weiteres eine sehr starke Zunahme des öffentlichen Finanzbedarfs angenommen werden.

Doch auch nach der Formulierung des Wagnerschen Gesetzes hat der Finanzbedarf ständig weiter zugenommen. Dies soll an Hand der Verhältnisse in der Schweiz belegt werden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die öffentlichen Ausgaben in der Schweiz im Vergleich zu anderen, wirtschaftlich hoch entwickelten Ländern nur von bescheidenem Umfang sind. Ihre trendmässige Entwicklung darf jedoch als durchaus allgemein gültig angenommen werden.

Die Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden weisen unter Berücksichtigung der Bevölkerungszunahme seit den Jahren 1864/68 folgende Entwicklung auf ⁶.

Jahre	öffentliche Ausgaben	
	absolut in Mill. Fr.	pro Kopf der Bevölkerung in Fr.
1864/68	103	40
1900	300	90
1910	400	106
1912/13	500—550	133—147
1926	1380	339
1932	1722	424
1938	1998	468

6) Karl Hänecke, Der Finanzbedarf von Bund, Kantonen und Gemeinden 1938, Diss. Zürich 1946, S. 63.

Nicht nur absolut, sondern auch pro Kopf der Bevölkerung kann eine sehr deutliche Zunahme der öffentlichen Ausgaben festgestellt werden. Leider fehlt eine genaue Kenntnis der Geldentwertung seit Mitte des letzten Jahrhunderts. Doch soll nach amtlichen Angaben⁷ die innere Kaufkraft des Frankens von 1850 bis 1948 um ungefähr das 3,6fache zurückgegangen sein. Werden diese Angaben berücksichtigt, so kann festgestellt werden, dass der reale Finanzbedarf nicht nur absolut, sondern auch pro Kopf der Bevölkerung stark angestiegen ist.

Es ist jedoch nicht nur von Interesse die Zunahme des realen Finanzbedarfs pro Kopf der Bevölkerung zu kennen. In Hinblick auf mögliche Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung stellt sich hauptsächlich die Frage, ob das Grössenverhältnis zwischen öffentlichem und privatem Sektor der Volkswirtschaft sich geändert hat. Dies muss jedoch auch bei einer deutlichen Zunahme des realen öffentlichen Finanzbedarfs pro Kopf der Bevölkerung nicht der Fall sein. Die zunehmenden öffentlichen Ausgaben können weitgehend durch die Zunahme der volkswirtschaftlichen Produktivität kompensiert werden. Ob der öffentlich-wirtschaftliche Sektor der Volkswirtschaft im Verhältnis zum privatwirtschaftlichen Sektor zugenommen hat, kann daher nur durch einen Vergleich von öffentlichem Finanzbedarf und Sozialprodukt ermittelt werden. Im Interesse einer möglichst realistischen Erfassung dieses Sachverhaltes stellt sich dabei die Frage, welche Art des Sozialproduktes als Vergleichsgrösse verwendet werden soll.

Das Bruttosozialprodukt erscheint ungeeignet, da darin auch Aufwendungen für den Ersatz abgenützter und verbrauchter Produktionsanlagen enthalten sind. Diese Aufwendungen aber stellen volkswirtschaftlich kein echtes Einkommen dar und können daher nicht als Vergleichsgrösse dienen. Es ist vorzuziehen, den öffentlichen Finanzbedarf mit dem Nettosozialprodukt zu vergleichen. Soll jedoch das Nettosozialprodukt zu Faktorenkosten oder Marktpreisen gewählt werden? Der Unterschied dieser beiden Volkseinkommensbegriffe besteht darin, dass im Sozialprodukt zu Faktorenkosten die indirekten Steuern abzüglich der Subventionen nicht enthalten sind, beim Sozialprodukt zu Marktpreisen dagegen berücksichtigt werden. Die

7) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 22. Januar 1948, Bundesamtsblatt, Bd. I, Bern 1948, S. 336.

Zunahme des Finanzbedarfs zwingt nun aber die Staatswesen, einen immer grösseren Teil ihrer Geldmittel durch indirekte Steuern zu beschaffen. Dadurch erfährt das Sozialprodukt zu Marktpreisen eine Zunahme gegenüber früher, als den direkten Steuern — bei denen eine Abwälzung auf die Preise regelmässig nicht angenommen wird — eine verhältnismässig grössere Bedeutung zukam. Diese Zunahme des Sozialproduktes aber kann unmöglich beim Vergleich mit dem öffentlichen Finanzbedarf berücksichtigt werden. Das Anwachsen des Finanzbedarfs würde allein dadurch geringer erscheinen, dass der Staat gezwungen war, sich seine Geldmittel in immer bedeutenderem Umfang durch indirekte Steuern zu beschaffen. Dabei ist die indirekte Besteuerung gerade heute ein untrügliches Zeichen dafür, dass der öffentliche Finanzbedarf sehr gross ist. Um ein realistisches Bild der Evolution des Finanzbedarfs im Verhältnis zum Sozialprodukt zu gewinnen, muss daher als Vergleichsgrösse das Sozialprodukt zu Faktorkosten, d. h. das Volkseinkommen gewählt werden. Diesem sollen die wirklichen Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden gegenübergestellt werden. Sie sind erst seit 1938 bekannt und stellen eine dem Volkseinkommen eher konforme Ausgabenkategorie dar. Rechnungsmässige Posten, wie Abschreibungen, Schuldentilgung, Fondseinlagen, Reserveerstellungen etc. sind darin nicht enthalten.

Die Entwicklung der wirklichen Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden ergibt aber folgendes Bild.

Jahre	wirkliche öffentliche Ausgaben	
	absolut in Milliarden Fr.	in Prozenten des Volkseinkommens ⁸
1938	1.73 ⁹	19.9
1942	3.51 ⁹	31.2
1944	3.65 ¹⁰	29.1
1946	3.64 ¹¹	24.2
1948	3.99 ¹¹	22.6
1950	4.00 ⁹	22.0
1951	4.34 ⁹	22.3
1952	4.61 ⁹	22.6
1953	4.97 ⁹	23.7

8) Eidgenössisches Statistisches Amt, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1954, Basel 1955, S. 353.

9) Eidgenössische Steuerverwaltung, Finanzen und Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden 1953/54, in 'Statistische Quellenwerke der Schweiz', Heft 274, Bern 1955, S. 11.

Der absolute Finanzbedarf von Bund, Kantonen und Gemeinden hat seit dem Ausbruch des zweiten Weltkrieges noch weiter gewaltig zugenommen. Wohl hat die Evolution der öffentlichen Ausgaben sich seit 1942 verlangsamt und ist während mehrerer Jahre der Nachkriegszeit sogar weitgehend konstant geblieben. Doch zeigt sich seit 1950 wiederum ein sehr starkes Anwachsen der öffentlichen Ausgaben.

Die Zunahme des öffentlichen Finanzbedarfs bestätigt sich aber auch im Vergleich zum Volkseinkommen. Die Auffassung von Amonn¹², dass sich nur schwerlich behaupten, auf keinen Fall aber beweisen lasse, dass die öffentlichen Ausgaben im Verhältnis zum Volkseinkommen angewachsen sind, entbehrt der Grundlage. Wohl hat die gewaltige Zunahme des Volkseinkommens den relativen Finanzbedarf nach den Anstrengungen des zweiten Weltkrieges vorerst sinken lassen. Doch hat er sich bald auf einem höheren Niveau als in der Vorkriegszeit stabilisiert und weist zudem seit 1950 wiederum eine deutliche Zunahme auf. Diese gewinnt noch an Bedeutung, wenn man bedenkt, dass in Zeiten höchster Prosperität aus volkswirtschaftlichen Gründen eher eine restriktive Finanzgebarung üblich ist.

2. Änderung der öffentlichen Ausgaben

Das Wagnersche Gesetz vom zunehmenden Finanzbedarf der öffentlichen Gemeinwesen äussert sich jedoch nicht nur in der ständigen Zunahme der öffentlichen Ausgaben. Diese haben zudem auch einen weitgehenden Strukturwandel erfahren.

Allgemein lässt sich mit der Evolution der einzelnen Volkswirtschaften eine immer ausgedehntere Erfüllung bisheriger öffentlicher Aufgaben und die Übernahme immer weiterer, neuer Aufgaben durch den Staat feststellen. Diese Erscheinung bestätigt sich bei der Analyse der öffentlichen Aufwendungen in Ländern, die ein mehr oder weniger fortgeschrittenes, volkswirtschaftliches Entwicklungsstadium erreicht haben. Doch zeigt sie sich auch deutlich bei der Untersuchung der öffentlichen Ausgaben in einer

10) Ulrich Zwingli, Staat und Volkseinkommen, in „Probleme der öffentlichen Finanzen und der Währung“, Festgabe Grossmann, Zürich 1949, S. 199.

11) Paul Meyer, Die öffentlichen Ausgaben und ihre volkswirtschaftlichen Auswirkungen, Diss. Zürich 1954, S. 99.

12) Alfred Amonn, Grundsätze der Finanzwissenschaft, I. Teil, Bern 1947, S. 121.

einzelnen Volkswirtschaft im Verlauf ihrer wirtschaftlichen Entwicklung.

Nach *Masoin*¹³ kann ein ständiges Vordringen der Verteilungsausgaben auf Kosten der produktiven Ausgaben und eine Verdrängung der Verteilungsausgaben durch sogenannte echte Ausgaben festgestellt werden.

Bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges legte man hauptsächlich grossen Wert auf die Produktivität der öffentlichen Ausgaben.

Die Nachkriegszeit brachte dann eine gewaltige Zunahme der Sozialaufwendungen. Die Erstellung billiger Wohnungen wurde gefördert. Arbeitslosen-, Kranken- und Unfallversicherungen wurden eingeführt. Altersfürsorge und Witwenunterstützung nahmen einen grossen Aufschwung. In den meisten wirtschaftlich fortgeschrittenen Ländern betrugen die öffentlichen Aufwendungen für solche Zwecke bis zu 15 % des Volkseinkommens.

Mit dem Ausbruch des zweiten Weltkrieges nahmen jedoch die Ausgaben für Wehraufwendungen gewaltig zu. Bis zu 80 und 90 % der Budgets wurden teilweise für diesen Zweck verwendet. Heute halten sich die Militärausgaben wohl in bescheidenerem Rahmen, doch sind sie allgemein immer noch von sehr grossem Umfang. Auch dürfte in nächster Zeit kaum eine wesentliche Änderung eintreten.

Die quantitative und qualitative Evolution des öffentlichen Finanzbedarfs kann aber nicht ohne Kommentar verfolgt werden. Es drängt sich besonders die Frage auf, welches die Ursachen dieser Entwicklung sind.

II. Ursachen des zunehmenden Finanzbedarfs

Die Zunahme des öffentlichen Finanzbedarfs kann nicht in allen Einheiten rationell erklärt werden. Auch hier, wie bei jeder historischen Entwicklung, spielt der Zufall eine bedeutende Rolle. Es sei nur an die bekannte Sentenz von Pascal erinnert: *Le nez de Cléopâtre, s'il eût été plus court, toute la face de la terre aurait changé.* Durch eine möglichst vollständige Beschreibung der wichtigsten erfassbaren Ursachen kann jedoch zumindest das notwendige Verständnis für die Entwicklung des öffentlichen Finanzbedarfs gefördert werden. Dabei können objektive und subjektive Ursachen unterschieden werden. Die objektiven Ursachen sind in der all-

13) Maurice Masoin, Die öffentlichen Ausgaben, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, Tübingen 1956, S. 6.

gemeinen volkswirtschaftlichen Entwicklung, die subjektiven in einer Änderung der Weltanschauung zu sehen.

1. objektive Ursachen

Eine der wichtigsten Ursachen der ständigen Ausdehnung des Finanzbedarfs liegt in der Zunahme des Volkseinkommens. Es ist ohne weiteres verständlich, dass der wachsende Wohlstand der Nationen automatisch auch zu einer immer ausgedehnteren Befriedigung menschlicher Bedürfnisse im Rahmen der öffentlichen Wirtschaft geführt hat.

Unverkennbar ist aber auch die Bedeutung der Veränderungen in der volkswirtschaftlichen Struktur. Das Anwachsen der Bevölkerung, die zunehmende Verstädterung und Industrialisierung haben zu einem Ausbau der sozialen und sanitären Dienste geführt. Das Bedürfnis nach besseren Verkehrswegen und ausgedehnteren Schutzmassnahmen im Innern wie nach aussen ist gewachsen ¹⁴. Doch auch die immer grössere Hilflosigkeit der einzelnen gegenüber den, mit zunehmender volkswirtschaftlicher Verflechtung an Bedeutung gewinnenden, Konjunkturschwankungen führt zu einer Ausdehnung des öffentlichen Finanzbedarfs. ¹⁵

Eine weitere wichtige Ursache für die Zunahme der öffentlichen Ausgaben liegt aber auch im Tempo der technischen Entwicklung. Zahlreiche staatliche Massnahmen sind einer raschen technischen Überholung ausgesetzt. Dies zeigt sich besonders deutlich bei den Militäraufwendungen. Wie *Harris* ¹⁵ mit Recht betont, können die bemerkenswertesten militärischen Vorkehrungen innert kürzester Zeit durch die Entwicklung neuer, noch wirksamerer Waffen überholt werden.

Es ist aber nicht nur die objektive Notwendigkeit vermehrter öffentlicher Ausgaben gewachsen. Auch die Fähigkeit der öffentlichen Hand, gewisse Aufgaben erfolgreich zu übernehmen, hat zugenommen. Schon *Cannan* ¹⁶ führt aus: „Es gibt zahlreiche Aufgaben, die Edward VII. über-

14) Gerhard Colm, *Theory of Public Expenditures*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, Januar 1936, S. 6.

15) C. Lowell Harris, *Le problème des économies dans les dépenses publiques*, Revue de science et de législation financières, Paris 1954, S. 490.

16) Edwin Cannan, *Reviews*, The Economic Journal, London 1908, S. 419: „There are many things which we can trust Edward VII to do for us which we should not have expected from Edward VI.“

nehmen kann, deren Lösung jedoch von Edward VI. nicht erwartet werden konnte.“ Die zunehmende Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand hat sich seither immer wieder bestätigt. Ja es darf sogar angenommen werden, dass sie auch in Zukunft noch weiter zunehmen wird.

Die angeführten objektiven Ursachen können jedoch die gewaltige Zunahme des öffentlichen Finanzbedarfs allein noch nicht erklären. Von grosser Bedeutung sind daneben auch die subjektiven Ursachen.

2. Subjektive Ursachen

Die subjektiven Ursachen der Zunahme des Finanzbedarfs beruhen auf der im Verlauf der Zeit — teilweise im Zusammenhang mit der allgemeinen volkswirtschaftlichen Entwicklung — sich ändernden Auffassung über den Staatszweck.

Zur Zeit der klassischen Nationalökonomie war der Staat kaum mehr als eine magere Militär- und Justizanstalt. *Smith*¹⁷ führt aus: „Nach dem System der natürlichen Freiheit hat die Regierung nur drei Pflichten zu beobachten; die erste: die Nation gegen die Gewalttätigkeiten und Angriffe anderer Nationen zu schützen; die zweite: jedes einzelne Glied der Nation gegen die Ungerechtigkeit oder Unterdrückung jedes anderen Gliedes derselben so viel als möglich zu bewahren, d. h. die Pflicht, eine genaue Rechtspflege aufrecht zu erhalten. Die dritte Pflicht aber besteht darin, gewisse öffentliche Werke und Anstalten zu errichten und unterhalten, deren Errichtung und Unterhalt niemals im Interesse eines einzelnen oder einer kleinen Gruppe von Individuen liegt.“

Dieser Auffassung des Staatszwecks entspricht ein sehr bescheidener Finanzbedarf. Unter dem Einfluss der staatssozialistischen Ideen im letzten

17) Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Bd. III, Basel 1791, S. 308: „According to the system of natural liberty, the sovereign has only three duties to attend to; . . . : first, the duty of protecting the society from the violence and invasion of other independent societies; secondly, the duty of protecting, as far as possible, every member of the society from the injustice or oppression of every other member of it, or the duty of establishing an exact administration of justice; and, thirdly, the duty of erecting and maintaining certain public works and certain public institutions, which it can never be for the interest of any individual, or small number of individuals, to erect and maintain.“

Viertel des vorigen Jahrhunderts¹⁸ hat jedoch die klassisch-liberale Weltanschauung stark an Bedeutung eingebüsst. Besonders aber haben die Praxis des New Deal in den USA und die Wirtschaftsplanung in zahlreichen anderen Staaten seit Anfang der dreissiger Jahre sowie ihre immer bessere theoretische Fundierung¹⁹ zu einer bedeutenden Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben geführt. Der Staat klassisch-liberaler Prägung wurde durch den sog. Wohlfahrtsstaat abgelöst. Das Vertrauen auf das automatische Wirken der ökonomischen Kräfte in Hinblick auf die Erreichung des grösstmöglichen Wohlstandes ist geschwunden. Der Staat soll nicht nur die Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Wirtschaft sich frei entwickeln kann, festsetzen, sondern auch regelnd und lenkend in den Wirtschaftsmechanismus selbst eingreifen. Der wirtschaftliche Fortschritt soll gefördert und gleichzeitig eine gleichmässige Verteilung des Volkseinkommens verwirklicht werden.

Mit dieser Ausdehnung der öffentlichen Aufgaben ist aber unvermeidlich eine sehr starke Zunahme des Finanzbedarfs verbunden. Nach *Recktenwald*²⁰ muss aber auch in Zukunft, selbst wenn es gelingen sollte, die Rüstungsausgaben allmählich einzuschränken, mit einem noch weiteren Anwachsen der öffentlichen Ausgaben gerechnet werden. Daran scheinen auch die verstärkten Versuche der neoliberalen Richtung, sowohl die theoretischen Grundlagen der Vollbeschäftigungspolitik zu erschüttern — zumindest aber ihre Übertreibungen zu beseitigen — als auch die marktwirtschaftliche Ordnung auf möglichst weite Gebiete der Volkswirtschaft auszudehnen und damit das Tätigkeitsfeld der modernen ‚fiscal policy‘ enger zu gestalten, nicht viel ändern zu können.

Die Deckung des ständig zunehmenden und sich verändernden Finanzbedarfs wirft nun aber bedeutende volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Probleme auf. Einige dieser Probleme, die für die spätere Untersuchung der Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung von besonderem Interesse sind, sollen vorerst noch näher beleuchtet werden.

18) Vgl. Adolf Wagner, Finanzwissenschaft, I. Teil, Leipzig und Heidelberg 1883, S. 45 ff.

19) Siehe John M. Keynes, *General Theory of Employment, Interest and Money*, London 1936, H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, London 1944, Alvin Hansen, *Economic Policy and Full Employment*, New York 1947.

20) Horst C. Recktenwald, *Wachsender Finanzbedarf und Steueraufkommen*, Wirtschaftsdienst, Heft 7, Hamburg 1952, S. 422.

2. Kapitel

Probleme der öffentlichen Mittelbeschaffung

Die Deckung des ständig zunehmenden Finanzbedarfs ist mit Änderungen in der öffentlichen Mittelbeschaffung verbunden. Immer mehr tritt die finanzwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Problematik der öffentlichen Bedarfsdeckung in den Vordergrund. Es zeichnen sich mögliche volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung ab.

I. Änderungen in der Mittelbeschaffung

Der ständig zunehmende Finanzbedarf konnte nur durch tiefgehende Änderungen in der öffentlichen Mittelbeschaffung befriedigt werden.

Ursprünglich beruhten die Einkünfte des Staates fast ausschliesslich auf dem Besitz von Domänen und Regalien. Dabei waren die Domänen nicht nur auf das private Eigentum der Fürsten beschränkt, sondern erstreckten sich auch auf die abgetretenen Territorien, bei denen das ‚dominium eminens‘ vorbehalten wurde.

Diese Art der öffentlichen Mittelbeschaffung konnte jedoch mit der Zeit nicht mehr genügen und wurde immer mehr von den Steuern abgelöst. Dabei wurde bis Ende des 19. Jahrhunderts die indirekte Besteuerung vorgezogen. Am Anfang dieses Jahrhunderts lag dagegen in fast allen marktwirtschaftlich orientierten Industriestaaten das Schergewicht der öffentlichen Bedarfsdeckung deutlich bei den direkten Steuern. Die Zunahme der Einkommenssteuertarife und das Sinken der realen Freibeträge zwangen dann freilich den Fiskus von neuem, wieder in vermehrtem Ausmass auf die Besteuerung der Einkommensverwendung zurückzugreifen. Schon kurz nach dem ersten Weltkrieg gingen Staaten wie Deutschland, Norwegen, Frankreich und Italien auf die allgemeine Umsatzbesteuerung über. In der Schweiz dagegen wurde eine allgemeine Umsatzsteuer erst im Jahre 1940 auf dem Vollmachtenweg eingeführt. In den meisten marktwirtschaftlich orientierten und wirtschaftlich fortgeschrittenen Ländern ist das Verhältnis von indirekten und direkten Steuern heute in der Grössenordnung von 2 zu 3²¹.

Eine weitere wichtige Änderung in der öffentlichen Mittelbeschaffung besteht aber auch in der wachsenden Bedeutung der öffentlichen Anleihen. Die grosse Zunahme des Finanzbedarfs während des ersten und besonders während des zweiten Weltkrieges führte zu einer öffentlichen Verschuldung in gewaltigem Umfang. Nur schon in der Schweiz, deren konservative öffentliche Finanzgebarung wohl bekannt ist, und die zudem von den direkten Auswirkungen des Krieges verschont blieb, nahm die gesamte öffentliche Verschuldung von 1938 bis 1950 um das 21-fache zu²¹.

Einen bedeutenden Wandel erfuhr die öffentliche Mittelbeschaffung aber auch durch die zunehmende staatliche Geldschöpfung. Diese wurde möglich, als man die Metallwährung verliess und in das Stadium des fiduziarischen und skripturalen Geldes eintrat. Es können in diesem Zusammenhang die inflationistischen Erfahrungen in Deutschland während des ersten und in Ungarn während des zweiten Weltkrieges erwähnt werden.

II. Finanzwirtschaftlich und volkswirtschaftlich relevante Arten der Mittelbeschaffung

Die gewaltige Zunahme des Finanzbedarfs und die damit zusammenhängende Änderung in der öffentlichen Mittelbeschaffung zeigen deutlich, dass die öffentliche Beschaffung von Geldmitteln auf immer grössere Schwierigkeiten stösst. Besonders muss mit Widerständen der privaten Wirtschaftssubjekte und einer Veränderung des Volkseinkommens gerechnet werden. Damit aber ist die Gefahr der Erreichung möglicher volkswirtschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung verbunden. Doch stellt sich vorerst noch die Frage, welche Arten der öffentlichen Mittelbeschaffung überhaupt in dieser Beziehung relevant sind. Es müssen die dafür entscheidenden Kriterien herausgearbeitet und anschliessend die einzelnen Arten der öffentlichen Mittelbeschaffung untersucht werden.

21) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes vom 22. Januar 1948, Bundesamtsblatt, Bd. I, Bern 1948, S. 420 f.

22) Eidgenössisches statistisches Amt, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1954, Basel 1955, S. 423, und Christian Gasser, Der schweizerische Kapitalmarkt, Bd. II, St. Gallen 1952, S. 154.

1. Entscheidende Kriterien

Es liegt in der Natur unseres Wirtschaftssystems und der damit verbundenen herrschenden Wirtschaftsgesinnung, dass die privaten Wirtschaftssubjekte die Deckung des öffentlichen Bedarfs wohl übernehmen, doch nur im Widerstreit mit den mehr oder weniger gemässigten Individualinteressen. Diese Erscheinung findet ihre Erklärung in dem Wesen der öffentlichen Mittelbeschaffung und der damit verbundenen Einwirkung auf die Psyche der privaten Wirtschaftssubjekte. Mit Recht wird bei der finanzwirtschaftlichen Beurteilung der öffentlichen Mittelbeschaffung der Psychologie eine grosse Bedeutung zuerkannt²³. Es muss grundsätzlich mit Widerständen der privaten Wirtschaftssubjekte gegenüber der öffentlichen Mittelbeschaffung gerechnet werden, wenn diese unter Zwang und ohne direkte öffentliche Gegenleistung erfolgt. Auf Zwang reagiert die Psyche allgemein spontan negativ. Besonders aber ist das oft fehlende ‚quid pro quo‘ in der öffentlichen Finanzgebarung für die Widerstände der privaten Wirtschaftssubjekte verantwortlich. Der wirtschaftende Mensch der freien Verkehrswirtschaft ist so sehr an das ‚do-ut-des‘-Prinzip gewöhnt, dass ihm eine nur allgemeine Entgeltlichkeit vielfach überhaupt nicht oder doch nur sehr undeutlich zum Bewusstsein kommt.

Soweit somit die öffentliche Mittelbeschaffung durch Zwang und mangelnde direkte Entgeltlichkeit charakterisiert ist, muss mit Widerständen der privaten Wirtschaftssubjekte gerechnet werden. Die öffentliche Mittelbeschaffung ist in Hinblick auf mögliche finanzwirtschaftliche Grenzen relevant.

In einem anderen Licht erscheint die öffentliche Mittelbeschaffung in volkswirtschaftlicher Hinsicht. Nach *Laufenburger*²⁴ „rien ne se perd dans un monde, ni dans un Etat. Le produit de l'impôt qui s'analyse comme une perte pour le contribuable, apparaît comme un gain pour les clients du budget. Les prélèvements des particuliers ne font que traverser le Trésor public, ils sont restitués intégralement à l'économie privée.“ Diese Erkenntnis ist durchaus richtig, wenn von einer geschlossenen Volkswirtschaft — keine Aufwendungen für Reparationen und äussere Verschuldung

23) Siehe Edgar Schorer, Allgemeine Steuerpsychologie, Finanzarchiv N. F., Bd. II, Tübingen 1942, S. 338 ff.

24) Henry Laufenburger, Traité d'économie et de législation financières, Bd. I, Paris 1950, S. 323.

etc. —, auf welche wir uns im folgenden beschränken wollen, ausgegangen wird. Sie darf jedoch nicht dazu führen, in der öffentlichen Mittelbeschaffung überhaupt keine besondere volkswirtschaftliche Problematik zu sehen. Es kann nicht angenommen werden, dass mögliche Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung lediglich durch den Umfang der staatlichen Ausgaben bestimmt werden. Es würde sich dabei gleichsam um die Einführung des ‚perpetuum mobile‘ in die Finanzwissenschaft handeln.

Es darf nicht übersehen werden, dass es sich bei Laufenburger lediglich um eine rein quantitative Betrachtung der öffentlichen Finanzen handelt. Wohl werden die der Volkswirtschaft entzogenen Mittel dieser regelmässig wieder zugeführt, doch meist für Verwendungszwecke, denen sie sich im Rahmen privatwirtschaftlicher Tätigkeit nicht zugewandt hätten. Dadurch aber, d. h. in qualitativer Hinsicht wirkt die öffentliche Mittelbeschaffung bedeutende volkswirtschaftliche Probleme auf. Es kann nicht mit *Allen*²⁵ ohne weiteres angenommen werden, dass die Teile des Nationaleinkommens, die in den öffentlichen Konsum übergeführt werden, eben dadurch wertvoller geworden sind, als wenn sie dem privaten Konsum überlassen worden wären. Es sei nur an die Ausgaben, die mit der sogenannten totalen Kriegsführung verbunden sind, erinnert.

Soweit somit die öffentliche Mittelbeschaffung und die darauf folgende Mittelverwendung zu einer Änderung in der Verteilung des Volkseinkommens führen, sind sie in Hinblick auf mögliche volkswirtschaftliche Grenzen relevant. Dies ist dann der Fall, wenn die öffentliche Finanzgebarung den marktwirtschaftlichen Spielregeln von Angebot und Nachfrage entzogen ist, d. h. wenn die öffentliche Mittelbeschaffung durch Zwang und mangelnde direkte Entgeltlichkeit charakterisiert ist oder aber die Mittelverwendung allein nicht marktwirtschaftlichen Prinzipien gehorcht.

Welche einzelnen Arten der öffentlichen Mittelbeschaffung sind nun jedoch genauer in Hinblick auf mögliche finanzwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Grenzen von Bedeutung? Erst durch die Abklärung dieses Problems wird der Geltungsbereich unserer späteren Ausführungen näher umrissen.

25) Edward D. Allen und O. H. Brownlee, *Economics of Public Finance*, New York 1947, S. 19: „The continuous expansion in the proportion of resources used by the public economy is evidence that, through our political process, we have appraised the benefits from services provided as at least equal to the cost (those things that could have been produced with the same resources in the private economy).“

2. Einzelne Arten der Mittelbeschaffung

In ihrer ganzen Problematik tritt uns die öffentliche Mittelbeschaffung bei den Steuern entgegen. Es handelt sich hier um das geradezu klassische Beispiel öffentlicher Abgaben, die durch Zwang und mangelnde direkte Entgeltlichkeit charakterisiert sind ²⁶. Es versteht sich ohne weiteres, dass diese Art der öffentlichen Mittelbeschaffung zu Widerständen der privaten Wirtschaftssubjekte und zu einer Änderung des Volkseinkommens führt. Dabei sind diese Auswirkungen um so bedeutender, als heute geradezu vom Steuerstaat ²⁷ gesprochen werden kann. Die Steuern sind in höchstem Ausmass in Hinblick auf mögliche volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung relevant.

Eng mit der Steuer verwandt sind die sogenannten Beiträge. Grundsätzlich handelt es sich dabei um eine Leistung der privaten Wirtschaftssubjekte an die Herstellungs- oder Erhaltungskosten eines öffentlichen Werkes, das im Interesse aller, besonders aber im Interesse der Beitragspflichtigen liegt.

Der Beitrag wird nach *Amonn* ²⁸ zwangsmässig durch den Staat festgesetzt. Dabei ist das Zwangselement stark entwickelt. Die öffentliche Gegenleistung, die grundsätzlich die Voraussetzung für die Erhebung eines Beitrags bildet, erfolgt, ob sie im Interesse des Beitragspflichtigen liegt oder nicht. Dieser kann sich somit nicht von der Bezahlung des Beitrags befreien, indem er auf die Leistung des Staates verzichtet.

Die Gegenleistung des Staates entspricht oft dem vom privaten Wirtschaftssubjekt entrichteten Beitrag. Die Leistung der öffentlichen Hand kann jedoch vom privaten Wirtschaftssubjekt überhaupt nicht gewünscht oder doch nicht als solche empfunden werden. Dies ist weitgehend der Fall bei den Leistungen der öffentlichen Sozialversicherungen, die viel später entrichtet werden als die entsprechenden Beiträge. Auch kann die öffentliche Gegenleistung nicht den Beiträgen der privaten Wirtschaftssubjekte entsprechen; ja sie kann überhaupt fehlen. Man erinnere sich zum Beispiel

26) Vgl. Wilhelm Gerloff, *Steuerwirtschaftslehre, Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. II, Tübingen 1956, S. 248.

27) Schon Joseph Schumpeter, *Die Krise des Steuerstaates*, Leipzig und Graz 1918, S. 23.

28) Alfred Amonn, *Grundsätze der Finanzwissenschaft*, I. Teil, Bern 1947, S. 174.

an die von den Arbeitgebern zugunsten der Arbeitnehmer entrichteten Beiträge an die Alters- und Hinterlassenenversicherung in der Schweiz.

Die grosse Bedeutung des öffentlichen Zwangs und die teilweise fehlende oder doch nicht als solche empfundene direkte Gegenleistung des Staates führen auch bei den Beiträgen zu Widerständen der privaten Wirtschaftssubjekte und zu einer Änderung des Volkseinkommens. Vielfach werden die Beiträge daher sogar den Steuern gleichgesetzt²⁹. Auch diese Art der öffentlichen Mittelbeschaffung ist in Hinblick auf mögliche volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Grenzen relevant.

Eine weitere der Steuer verwandte Art der öffentlichen Mittelbeschaffung stellen auch die Gebühren dar. Es handelt sich um Abgaben, welche diejenigen zu entrichten haben, die vom Staat einen besonderen Dienst in Anspruch nehmen.

Auch die Gebühr wird nach *Amonn*³⁰ zwangsmässig durch den Staat festgesetzt. Dabei ist freilich das Zwangselement nicht so stark entwickelt wie bei den Beiträgen. Die Leistung der öffentlichen Hand und damit auch die Bezahlung der Gebühr erfolgen immer auf Anstoss der privaten Wirtschaftssubjekte. Durch Verzicht auf die öffentliche Leistung kann auch die Entrichtung der Gebühr vermieden werden. Ein solcher Verzicht wird jedoch auf Grund der Exklusivität der öffentlichen Leistung nur selten in Frage kommen.

Für den Umfang der Gebühr sollten grundsätzlich die Kosten der öffentlichen Leistung ausschlaggebend sein. Meist ist die Gebühr jedoch weit mehr als nur Kostendeckung. Sie entspricht nicht den Kosten, sondern dem Nutzen der öffentlichen Leistung. Es kann in diesem Zusammenhang die Einbürgerungsgebühr erwähnt werden. Oft aber übersteigt die Gebühr noch beträchtlich den Nutzen der öffentlichen Leistung. Dies ist besonders deutlich bei der sogenannten Handänderungsgebühr der Fall.

Soweit aber die Gebühr durch öffentlichen Zwang und mangelnde direkte Entgeltlichkeit gekennzeichnet ist, muss auch hier mit Widerständen der privaten Wirtschaftssubjekte und einer Änderung des Volkseinkommens gerechnet werden. Meist wird selbst die Gebühr zu den Steuern gezahlt³¹.

29) Wilhelm Bickel, Finanzwissenschaft und Statistik, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Tübingen 1952, S. 156.

30) Alfred Amonn, a. a. O., S. 162.

31) Wilhelm Bickel, a. a. O., S. 156, und etwa Karl Bräuer, Steuerbelastungsvergleiche, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. VII, Jena 1926, S. 1087 und 1091.

Auch diese Art der öffentlichen Mittelbeschaffung ist weitgehend in Hinblick auf mögliche volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Grenzen von Bedeutung.

Eine der Steuer wieder sehr nah verwandte Art der öffentlichen Mittelbeschaffung stellt auch die staatliche Geldschöpfung dar. Der Staat gelangt an die Zentralbank oder andere Banken, die ihm Geldmittel zur Verfügung stellen, welche auf der Ausgabe neuer Noten oder Kreditausweitung beruhen.

Die Ausdehnung des Geldkreislaufs führt bei gleichbleibendem Sozialprodukt zu einer Inflation. Dadurch werden die privaten Wirtschaftssubjekte gezwungen, ihre realen Ausgaben einzuschränken. Dieser Verlust an Kaufkraft ist aber nichts anderes als eine eigentliche Zwangsabgabe der privaten Wirtschaftssubjekte an den Staat.

Wohl verzinst die öffentliche Hand meist die inflationistischen Kredite und zahlt sie später auch zurück. Doch kann darin — unter Vernachlässigung der Banken selbst — keine wie immer geartete Entgeltlichkeit gesehen werden. Vor allem wird die den privaten Wirtschaftssubjekten vorübergehend entzogene Kaufkraft in keiner Weise zurückerstattet.

Öffentlicher Zwang und mangelnde direkte Entgeltlichkeit führen aber grundsätzlich zu Widerständen der privaten Wirtschaftssubjekte und zu einer Änderung des Volkseinkommens. Gegenüber der öffentlichen Geldschöpfung jedoch können die privaten Wirtschaftssubjekte, wenn von einer möglichen politischen Einflussnahme abgesehen wird, keine Widerstände geltend machen. Sie stehen der Einbusse an realer Kaufkraft wehrlos gegenüber und können nur versuchen, den Verlust an Kaufkraft durch vermehrte Widerstände gegenüber anderen Arten der öffentlichen Mittelbeschaffung zu vermindern. Unmittelbar ist die staatliche Geldschöpfung in Hinblick auf mögliche finanzwirtschaftliche Grenzen daher nicht von Bedeutung. In höchstem Ausmass ist sie nur in Hinblick auf mögliche volkswirtschaftliche Grenzen relevant.

Nur bedingt mit der Steuer verwandt sind dagegen die öffentlichen Anleihen. Es handelt sich um eine direkte Inanspruchnahme von Geldmitteln der privaten Wirtschaftsobjekte durch den Staat, wofür grundsätzlich eine entsprechende öffentliche Gegenleistung in Form von Zinsen und späterer Rückzahlung erfolgt.

Diese Art des 'öffentlichen Kredits' ist nach *Amonn*³² nicht eine besondere Art von Kredit, die sich vom 'privaten Kredit' in wesentlicher Weise unterscheidet. Die öffentliche Hand tritt grundsätzlich wie ein privates Wirtschaftssubjekt an den Kapitalmarkt heran. Sie verzichtet auf die Ausübung von Zwang und die von ihr erbrachte Gegenleistung in Form von Zinsen und Rückzahlung entspricht der Leistung der privaten Wirtschaftssubjekte.

Es ist freilich möglich, dass die öffentlichen Anleihen gewisse Elemente zwangswirtschaftlichen Erwerbs aufweisen. Bekannt sind die sogenannten Zwangsanleihen. Die Beschaffung von Geldmitteln wird hier einseitig und zwangsmässig durch den Staat bestimmt. Doch auch bei den Zwangsanleihen ist regelmässig die Verpflichtung vorhanden, die erhaltenen Gelder später zurückzuzahlen. Auch werden dafür meist Zinsen entrichtet. Freilich kann diese Gegenleistung auch fehlen wie etwa bei den von *Keynes*³³ in England propagandierten 'deferments of pay'.

Die weitgehende direkte Entgeltlichkeit und die meist nur geringe Bedeutung des öffentlichen Zwangs bei den Anleihen lassen bei dieser Art der öffentlichen Mittelbeschaffung nur selten Widerstände der privaten Wirtschaftssubjekte auftreten. Allgemein sind die öffentlichen Anleihen in Hinblick auf mögliche finanzwirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung nicht relevant.

In volkswirtschaftlicher Hinsicht aber muss berücksichtigt werden, dass die durch öffentliche Anleihen beschafften Geldmittel meist nicht nach marktwirtschaftlichen Prinzipien verwendet werden. Nur selten ist es möglich, die Verzinsung und Rückzahlung der Anleihen auf Grund der produktiven Verwendung der Geldmittel zu bestreiten. Die Emission öffentlicher Anleihen dient hauptsächlich der Finanzierung von Wehraufwendungen. In Hinblick auf mögliche volkswirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung sind die öffentlichen Anleihen somit weitgehend von Bedeutung.

Ebenfalls nur bedingt mit der Steuer verwandt sind auch die Einkünfte öffentlicher Betriebe. Es erfolgt hier eine Leistung der privaten Wirtschaftssubjekte für die Nutzung von Produktionsmitteln oder den

32) Alfred Amonn, Grundsätze der Finanzwissenschaft, II. Teil, Bern 1953, S. 187.

33) John M. Keynes, How to Pay for the War? London 1940.

Erwerb von Gütern und Dienstleistungen, die durch die öffentliche Hand zur Verfügung gestellt werden.

Meist verzichtet der Staat im Rahmen der öffentlichen Betriebe auf die Ausübung von Zwang und seine Leistung entspricht den von den privaten Wirtschaftssubjekten zu entrichtenden Preisen. Sozusagen einhellig wird in der Theorie und Praxis die unmittelbare Förderung des Gemeinwohls durch die öffentlichen Betriebe betont³⁴. Daneben hat in marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaften die Erzielung von Gewinnen nur eine untergeordnete Bedeutung.

Soweit aber die öffentliche Mittelbeschaffung im Rahmen öffentlicher Betriebe durch die Abwesenheit von Zwang und die Erfüllung des Prinzips der direkten Entgeltlichkeit charakterisiert ist, muss auch hier nicht mit Widerständen der privaten Wirtschaftssubjekte gerechnet werden. Doch auch in volkswirtschaftlicher Hinsicht ergeben sich keine besonderen Probleme. Die Einnahmen der öffentlichen Betriebe werden nach marktwirtschaftlichen Prinzipien zur Entschädigung der Produktionsfaktoren verwendet.

Es ist freilich möglich, dass die öffentlichen Betriebe auch beträchtliche Gewinne erzielen. Dies ist besonders dann der Fall, wenn es sich um faktische oder öffentlich-rechtliche Monopole handelt. Von Bedeutung sind hauptsächlich die eigentlichen Finanzmonopole auf dem Gebiet der Genussmittel (Tabak, Alkohol etc.). Bei solchen Gewinnen aber, die auf unvollständiger oder völlig fehlender Konkurrenz beruhen, muss nach Keller³⁵ von eigentlichen indirekten Steuern gesprochen werden.

In diesem beschränkten Umfang sind die Einkünfte öffentlicher Betriebe in Hinblick auf mögliche volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung ebenfalls relevant.

Nachdem nun aber abgeklärt worden ist, welche Arten der öffentlichen Mittelbeschaffung in Hinblick auf mögliche volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Grenzen von Bedeutung sind, muss weiter noch untersucht werden, um was für Grenzen es sich dabei im einzelnen überhaupt handelt. Es werden dabei nur die wichtigsten Arten berücksichtigt.

34) Theo Keller, Die Eigenwirtschaft öffentlicher Gemeinwesen, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, Tübingen 1956, S. 186.

35) Theo Keller, a. a. O., S. 187.

III. Mögliche volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Grenzen

Man kann versuchen, volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung in bezug auf einzelne relevante Arten der Bedarfsdeckung zu ermitteln. *Kimmel*³⁶ glaubt, dass allein ein solches Vorgehen realistisch ist. Eine allgemeine Untersuchung der öffentlichen Mittelbeschaffung kann nach ihm zu kaum mehr als unüberzeugenden Gemeinplätzen führen. Unseres Erachtens kann jedoch gerade die Untersuchung einzelner Arten der öffentlichen Mittelbeschaffung nur beschränkte Erkenntnisse vermitteln.

Die volkswirtschaftliche Belastung durch eine bestimmte Art der öffentlichen Mittelbeschaffung kann nur genau erfasst werden, wenn auch die ihr entsprechende Mittelverwendung bekannt ist. Die einzelnen Arten der öffentlichen Einnahmen werden jedoch im allgemeinen nicht bestimmten Verwendungszwecken vorbehalten. Dadurch aber, soweit es sich nicht um Ausnahmen wie etwa bei der Sonderzwecksteuer handelt, kann nichts über die volkswirtschaftliche Belastung ausgesagt werden.

Doch auch in bezug auf finanzwirtschaftliche Grenzen kann die Untersuchung einer einzelnen Art der öffentlichen Mittelbeschaffung kaum zu befriedigenden Ergebnissen führen. Es kann wohl abgeklärt werden, bei welchen Arten der öffentlichen Mittelbeschaffung besonders grosse Widerstände der privaten Wirtschaftssubjekte auftreten. Solche Widerstände sind jedoch oft nur in beschränktem Ausmass auf die in Frage stehende Art der öffentlichen Mittelbeschaffung zurückzuführen. So bedingt die Verheimlichung eines steuerpflichtigen Tatbestandes bei einer Steuer vielfach auch seine Verheimlichung bei anderen Arten der öffentlichen Mittelbeschaffung.

Aus solchen Gründen erscheint es wünschenswert, bei der Ermittlung volkswirtschaftlicher und finanzwirtschaftlicher Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung immer alle relevanten Arten der öffentlichen Bedarfsdeckung gesamthaft in Betracht zu ziehen.

Weiter kann auch versucht werden, volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung nur in bezug auf bestimmte Wirtschaftssubjekte zu ermitteln.

In volkswirtschaftlicher Hinsicht würde sich besonders eine Untersuchung der wichtigsten Wirtschaftszweige aufdrängen. Eine Untersuchung

36) Lewis H. Kimmel, *Taxes and Economic Incentives*, Washington 1950, S. 3.

volkswirtschaftlicher Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung bei Gewerbe, Industrie und Handel könnte wertvolle Erkenntnisse vermitteln. Doch kann eine solche Untersuchung nur im Rahmen der angewandten Volkswirtschaftslehre erfolgen.

Auch in bezug auf finanzwirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung ist eine mehr oder weniger umfassende Analyse möglich. Man könnte Grenzen in bezug auf juristische oder natürliche Personen ermitteln. Bei den juristischen Personen wäre eine weitere Gliederung nach Gesellschaftsformen möglich. Analog könnte bei den natürlichen Personen eine Aufteilung nach Berufsgruppen erfolgen. Eine solche Untersuchung würde schliesslich zu einer Erörterung des Problems der Steuergerechtigkeit³⁷ führen. Darauf soll jedoch in unseren späteren Ausführungen nur beschränkt eingetreten werden.

Schliesslich ist es auch möglich, volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung in Hinblick auf verschiedene Finanzhoheiten zu ermitteln. In föderalistischen Staaten entbehrt eine solche Untersuchung nicht grosser Bedeutung.

Bei den volkswirtschaftlichen Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung wäre dabei besonders auf das Problem des Finanzausgleichs³⁸ einzutreten. Dabei würde es sich nicht nur um den aktiven, sondern auch den passiven sowie um den horizontalen und vertikalen Finanzausgleich handeln. Doch soll auf eine solche Untersuchung verzichtet werden.

Bei den finanzwirtschaftlichen Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung würde eine Berücksichtigung der einzelnen Finanzhoheiten hauptsächlich zu einer kritischen Würdigung der unterschiedlichen Veranlagungstechnik führen. Eine solche Betrachtung könnte ebenfalls wertvolle Erkenntnisse vermitteln. Doch soll auch davon abgesehen werden.

Unsere folgenden Ausführungen über volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Bedarfsdeckung werden sich auf alle relevanten Arten der öffentlichen Mittelbeschaffung beziehen. Auch umfassen sie die Gesamtheit der Wirtschaftssubjekte und berücksichtigen sämtliche Finanzhoheiten eines Landes. Dabei soll vorerst auf volkswirtschaftliche und anschliessend auf finanzwirtschaftliche Grenzen eingetreten werden.

37) Vgl. Rolf Wilhelm, Der Gedanke der Steuergerechtigkeit in der neueren Finanzwissenschaft, Diss. Zürich 1952.

38) Siehe Alfred Amonn, Bundesstaatliche Finanzordnung, Bern 1948.

Zweiter Teil

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GRENZEN
ÖFFENTLICHER MITTELBESCHAFFUNG

Einleitung

Das Problem volkswirtschaftlicher Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung hat von jeher die Vertreter der Wirtschaftswissenschaften beschäftigt. Dabei ist es von Interesse, vorerst auf einige ältere Lehrmeinungen einzutreten. Es wird dadurch das Verständnis für die allgemeine Problematik aller Versuche, volkswirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung zu bestimmen, geschärft. Auch wird es sich zeigen, dass der Begriff volkswirtschaftlicher Grenzen noch näher zu umreissen ist.

Anschliessend soll dann auf die Erkenntnisse der Grenznutzentheoretiker eingetreten werden. Ihre Betrachtungen sind grundsätzlich auch heute noch von grösster Bedeutung. Doch vermochten sie kaum mehr als nur formale Erkenntnisse zu vermitteln. Es wird sich daher noch eine Vertiefung der grenznutzentheoretischen Erkenntnisse aufdrängen. Erst dadurch kann das Problem volkswirtschaftlicher Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung konkreter erfasst werden. Doch wird es nicht möglich sein, genauere Angaben von allgemeiner Gültigkeit zu machen. Ältere und neuere Versuche¹ dieser Art sind mit Recht als tönicht bezeichnet worden und haben zu beredter Kritik Anlass gegeben. Wie mit Nachdruck von Amonn² betont wird, kann es sich „nur um die Darstellung der Art und Weise, wie diese Probleme methodisch zu behandeln sind, dessen, was beim Versuch ihrer Lösung zu berücksichtigen ist, kurz um die Darlegung der wesentlichen Gesichtspunkte der Betrachtung und dessen, was sich im allgemeinen daraus ergibt“ handeln.

1) Es können als Beispiel etwa die Ausführungen von Colin Clark, *Public Finance and Changes in the Value of Money*, *The Economic Journal*, Bd. 55, London 1945, S. 371 ff. erwähnt werden. Auf Grund empirischer Betrachtungen und theoretischer Überlegungen glaubt er allgemein feststellen zu können, dass die kritische volkswirtschaftliche Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung bei 25 % des Volkseinkommens liegt. — Mit Recht haben jedoch seine Ausführungen zu einer vernichtenden Kritik Anlass gegeben. Siehe dazu A. Pechmann und Thomas Meyer, *Mr. Colin Clark on the Limits of Taxation*, *The Review of Economics and Statistics*, Bd. 34, Cambridge Mass. 1952, S. 232 ff.

2) Alfred Amonn, Gutachten über die Belastungsfähigkeit einer Volkswirtschaft durch öffentliche Abgaben und das maximale Mass der Verschuldung eines öffentlichen Gemeinwesens mit den daraus sich ergebenden Schlussfolgerungen für die Schweiz, erstattet im Auftrag des Direktors der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Bern 1946, S. 2.

3. Kapitel

Dogmengeschichtlicher Überblick

Im Rahmen unseres dogmengeschichtlichen Überblicks soll kurz auf die Lehrmeinungen der Merkantilisten, Physiokraten, Klassiker und Sozialisten eingetreten werden.

I. Merkantilisten

Von den Merkantilisten, deren wirtschaftspolitisches System nicht so sehr auf die Förderung des Individuums, als auf die Stärkung der staatlichen Macht ausgerichtet war, wurde die Auffassung vertreten, dass die öffentliche Hand besser über Geldmittel verfügt als die privaten Wirtschaftssubjekte. So führt *Mun*³ aus, dass die privaten Wirtschaftssubjekte durch die öffentliche Mittelbeschaffung „gezwungen werden sollen, ihre verschwenderischen Ausgaben einzuschränken“. Auch war man der Auffassung, dass die öffentliche Mittelbeschaffung allgemein die wirtschaftliche Aktivität der privaten Wirtschaftssubjekte hebt. *Hume*⁴ erklärt, „dass jede Steuer im Wirtschaftssubjekt eine neue Fähigkeit schafft, sie zu tragen und dass jede Erhöhung der Fiskallast proportional den Fleiss der Wirtschaftssubjekte hebt“. Doch liess die Industriefreundlichkeit die Merkantilisten auch gewisse Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung annehmen. Ziemlich konkret äussert sich dazu *Justi*⁵. Er ist der Ansicht, dass „vielleicht der vierte oder dritte Teil der Einkünfte oder des Erwerbs der privaten Wirtschaftssubjekte das Höchste ist, was ihnen in normalen

3) Thomas Mun, *England's Treasure by Foreign Trade*, London 1664, S. 61: „... be forced to abate their sinful excess and idle retainers.“

4) David Hume, *Political Discourses*, Edinburgh 1752, S. 115: „... that every tax creates a new ability in the subject to bear it and that each increase of public burthens increases proportionally the industry of the people.“

5) Heinrich G. von Justi, *Staatswirtschaft oder systematische Abhandlung aller ökonomischen und Cameralwissenschaften*, die zur Regierung eines Landes erfordert werden, I. Teil, Leipzig 1758, S. 419: „Vielleicht ist der vierte oder dritte Theil ihrer Einkünfte oder Erwerbs, ..., das Höchste, was die Unterthanen in geruhigen Zeitläufen entrichten können.“

Zeiten entzogen werden kann“. Doch handelt es sich natürlich bei diesen Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung weitgehend nur um eine empirisch-subjektive Erkenntnis, die nicht auf logischer Deduktion beruht.

II. Physiokraten

Die Physiokraten glaubten, dass durch eine bestimmte Art der öffentlichen Mittelbeschaffung — nämlich durch die indirekte Inanspruchnahme des Ertrags von Grundstücken — zugleich auch deren richtige Höhe gegeben sei. Jede andere Art der öffentlichen Mittelbeschaffung hat nach *Quesnay* ⁶ „ni mesure ni règle proportionnelle avec la masse des revenus de la Nation“. Sie „surcharge ⁷ toutes les dépenses, altère toutes les valeurs vénales, en leur donnant une fausse apparence qui n'est qu'une pure illusion par le faux prix qu'elle met à toutes les consommations“. Im Grunde genommen handelt es sich freilich hier eher um eine qualitative, denn um eine quantitative Beurteilung der öffentlichen Mittelbeschaffung. Wenn *Quesnay* in seinen Berechnungen meist einen Drittel des Volkseinkommens als Fiskallast annimmt, so ist dies rein willkürlich. Nicht um eine willkürliche Annahme handelt es sich freilich, wenn *Vauban* ⁸ erklärt: „... je n'aye encore dit ce que je pense sur les bornes qu'on peut donner à la Dixme Royale, que je crois avoir suffisamment étudiée, pour en pouvoir dire mon sentiment. — Il m'a donc paru qu'on ne la doit jamais pousser plus haut que le Dixième, ni la mettre plus bas que le Vingtième; L'exés du premier chargeroit drop, et la médiocrité du dernier ne fourniroit pas assez pour satisfaire au courant.“ Doch handelt es sich auch bei dieser Ansicht um kaum mehr als eine subjektive Meinung, die für die damalige Zeit charakteristisch sein mochte.

6) François Quesnay, Philosophie rurale ou économie générale et politique de l'agriculture, Amsterdam 1763, S. 252.

7) de Buhé, Loix naturelles de l'agriculture et de l'ordre social, Neuchâtel 1781, S. 167.

8) de Vauban, Projet d'une dixme royale, Paris 1707, S. 22 f.

III. Klassiker

Den philosophischen Grundlagen der klassischen Nationalökonomie entspricht eine ausgesprochen negative Einstellung gegenüber der Höhe der öffentlichen Mittelbeschaffung. Man glaubte, dass die öffentliche Hand ihre Geldmittel überhaupt nicht produktiv oder doch viel weniger produktiv als die privaten Wirtschaftssubjekte verwende. *Smith*⁹ stellt fest, dass die Regierungen „immer und ohne Ausnahme die grössten Verschwender der Gesellschaft sind“. Noch deutlicher kommt diese negative Einstellung gegenüber der öffentlichen Wirtschaft bei *Say*¹⁰ zum Ausdruck. Er glaubt, dass „le meilleur de tous les plans de finance est de dépenser peu, et le meilleur de tous les impôts est le plus petit“. Diese Ansicht wird auch von *Ricardo*¹¹ geteilt, indem er sie unverändert zitiert und als ‚goldene Maxime‘ bezeichnet. Sogar noch deutlicher erscheint die Ablehnung einer umfangreichen öffentlichen Mittelbeschaffung bei *Say*¹², wenn er ausführte: „Du moment que cette valeur (d. h. die Steuer) est payée par le contribuable, elle est perdue pour lui; du moment qu'elle est consommée par le gouvernement ou par ses agents, elle est perdue pour tout le monde, et ne se reverse point dans la société.“

IV. Sozialisten

Die sozialistische Literatur ist allgemein in Hinblick auf die öffentliche Mittelbeschaffung ausserordentlich dürftig¹³. Es ist nur möglich, zu gewissen Erkenntnissen über die volkswirtschaftlichen Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung zu gelangen, wenn die Frage aufgeworfen wird, welche Stellungnahme den theoretischen Lehren des Sozialismus entsprechen

9) Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Bd. II, Basel 1791, S. 119: „... are themselves always, and without any exception, the greatest spendthrifts in the society.“

10) Jean Baptiste Say, *Traité d'économie politique ou simple exposition de la manière dont so forment, se distribuent, et se consomment les richesses*, Bd. II, Paris 1814, S. 298.

11) David Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, London 1817, S. 235 und 242: „The very best of all plans of finance is to spend little, and the best of all taxes is, that which is the least in amount.“

12) Jean Baptiste Say, a. a. O., S. 294.

13) Vgl. Wilhelm Gerloff, *Steuerwirtschaft und Sozialismus*, S. A. aus *Archiv für Geschichte des Sozialismus*, Leipzig 1922.

müsste. Dabei soll, um den Prämissen eines sozialistischen Zukunftsstaates gerecht zu werden, von der Marxschen Arbeitswertlehre ausgegangen werden. Theoretisch kann der sozialistische Staat den vollen Arbeitsertrag der privaten Wirtschaftssubjekte an sich ziehen und ihn auf dem Ausgabenweg wieder neu verteilen. Diese Möglichkeit besteht jedoch nur theoretisch, indem praktisch der einzelne immer eine gewisse Zeit nur für sich selbst arbeiten kann. Die „logische äußerste Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung ist somit“, wie *Helander*¹⁴ betont, „der Ertrag der gesamten offiziellen Arbeitszeit, verbunden mit einer sehr weitgehenden staatlichen Versorgung der einzelnen“. Freilich kann auch in einem sozialistischen Staat ein mehr oder weniger grosser Teil der spezifisch persönlichen Bedürfnisse den einzelnen selbst zur Befriedigung überlassen bleiben. Je nach dem sind die Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung enger oder weiter. Auf alle Fälle aber besteht durchaus die Möglichkeit, sie soweit hinauszuschieben, dass überhaupt nicht mehr von eigentlichen Grenzen gesprochen werden kann.

V. Schlussfolgerungen

Unsere dogmengeschichtlichen Ausführungen zeigen deutlich, dass das Problem volkswirtschaftlicher Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung einen beliebten Tummelplatz der widersprüchlichsten Meinungen darstellt.

Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass diesen Ausführungen nicht immer die nämliche Wirtschaftsordnung zugrunde liegt. Die volkswirtschaftlichen Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung sind zwangsläufig unterschiedlich im Rahmen einer planwirtschaftlichen oder marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung. Die Vielfalt möglicher Wirtschaftsordnungen bedingt daher eine gewisse Einschränkung im Verlauf unserer weiteren Ausführungen. Es soll das Problem volkswirtschaftlicher Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung nur in Hinblick auf eine gelenkte Marktwirtschaft¹⁵, deren Ziel die Erreichung eines grösstmöglichen sozialen Wohlstandes ist, untersucht werden.

14) Sven Helander, Die Grenzen der Besteuerung, Finanzarchiv N. F., Bd. I, Tübingen 1931, S. 187: „Logische äusserste Grenze der Besteuerung wäre der Ertrag der ganzen offiziellen Arbeitszeit, womit eine sehr weitgehende staatliche Versorgung der einzelnen verbunden sein würde.“

Es bedarf aber auch der Begriff volkswirtschaftlicher Grenzen noch einer genaueren Bestimmung. Grenze heisst soviel wie Gebietsscheide, deren Überschreitung zu unerwünschten Konsequenzen führt. Nach Stamp¹⁶ ist die volkswirtschaftliche Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung noch nicht erreicht, wenn die privaten Wirtschaftssubjekte dadurch „nicht ein wirklich unglückliches und armseliges Leben führen müssen und die wirtschaftliche Organisation nicht zu sehr erschüttert wird“. Schirras¹⁷ aber führt aus, dass die Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung dann erreicht ist, wenn die privaten Wirtschaftssubjekte den maximalen Beitrag, den sie, ohne unerträgliche Not zu leiden, aufbringen können, der öffentlichen Hand zuwenden. Bei dieser Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung¹⁸ handelt es sich offensichtlich um eine Grenze im Sinne einer maximalen volkswirtschaftlichen Belastung. Diese kann in der heutigen, unsicheren Zeit wohl vorübergehend von grösster Bedeutung sein. Doch kann, wie Amonn¹⁹ betont, eine wissenschaftliche Erörterung des Problems volkswirtschaftlicher Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung im wesentlichen nur für eine längere Zeitperiode in Frage kommen. Dabei aber muss vom Kriterium ausgegangen werden, ob die öffentliche Finanzgebarung zu einer, wenn auch noch so geringen, Verletzung des Prinzips des grösstmöglichen sozialen Wohlstandes führt. Ist dies der Fall, so ist die volkswirtschaftliche Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung im Sinne einer optimalen Belastung überschritten. Darauf werden sich unsere weiteren Ausführungen beziehen.

15) Zum Begriff der gelenkten Marktwirtschaft siehe Walter A. Jöhr, Das Problem der Wirtschaftsordnung, in „Individuum und Gemeinschaft“, Festschrift der Handels-Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1949, S. 231 ff.

16) Josiah Stamp, *Wealth and Taxable Capacity*, London 1922, S. 134: „... without having a really unhappy and downtrodden existence and without dislocating the economic organisation too much.“

17) George F. Schirras, *The Science of Public Finance*, London 1925, S. 131: „Taxable capacity may be defined as the maximum amount which the citizens of a country can contribute towards the expenses of public authorities without having to undergo an unbearable strain.“

18) Siehe auch Lewis H. Kimmel, *Taxes and Economic Incentives*, Washington 1950, S. 5: „... taxable capacity may be defined as the capacity to raise revenues without extreme interference with productive activity and the operation of the economy.“

19) Alfred Amonn, *Grundsätze der Finanzwissenschaft*, I. Teil, Bern 1947, S. 231.

4. Kapitel

Erkenntnisse der Grenznutzentheorie

Erst die subjektive Wertlehre, ausgehend von Autoren wie *Menger*, *Walras* und *Jevons*, hat der Finanzwissenschaft die Mittel in die Hand gegeben, das Problem volkswirtschaftlicher Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung mehr auf wissenschaftlich logische und nicht mehr rein gefühlsmässige Art zu erfassen. *Pantaleoni*²⁰ hat als erster 1883 in seiner Untersuchung ‚Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche‘ darauf hingewiesen, dass die subjektiven Wertschätzungen die für das Handeln der privaten Wirtschaftssubjekte von Bedeutung sind, auch im Bereich der öffentlichen Wirtschaft Geltung haben. Diese Erkenntnis hat dann im folgenden besonders durch das Werk von *Sax*²¹ grössere allgemeine Beachtung gefunden.

I. Prinzip des grösstmöglichen Sozialnutzens

Alles Wirtschaften ist auf den Erwerb von Gütern ausgerichtet. Diesen wohnt ein Nutzen inne, indem sie geeignet sind, Bedürfnisse zu befriedigen. Der Erwerb von Gütern ist aber regelmässig mit Aufwand, d. h. mit Kosten oder einer Nutzeneinbusse anderen Ortes verbunden. Dieser Sachverhalt ist entscheidend für den Umfang jeglicher Wirtschaftstätigkeit. Er soll vorerst in Hinblick auf das private Wirtschaftssubjekt näher untersucht werden. Anschliessend können die so erworbenen Erkenntnisse dann auf die öffentliche Wirtschaft übertragen werden.

1. Verhalten des privaten Wirtschaftssubjektes

Das private Wirtschaftssubjekt kann, auf Grund der Beschränktheit der ökonomischen Güter, seine Bedürfnisse regelmässig nur teilweise befriedigen. Es versucht daher ein gegebenes Einkommen so zu verwenden, dass den erworbenen Gütern die grösstmögliche Bedürfnisbefriedigung entspricht. Deren Nutzen ist aber dann am grössten, wenn kein Geld-

20) Zitiert bei Emanuele Morselli, Geschichte der italienischen Finanzwissenschaft, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Tübingen 1952, S. 509.

21) Emil Sax, Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft, Wien 1887.

betrag für einen bestimmten Ausgabenzweck verwendet wird, der an einem anderen Ort noch ein dringlicheres Bedürfnis befriedigen könnte. Die zur Verfügung stehenden Geldmittel werden nach dem zweiten Gossenschen Gesetz so verwendet, dass ihr Grenznutzen in allen Verwendungszwecken gleich gross ist.

Nimmt das Einkommen aber zu, so können nur noch solche Güter erworben werden, deren Erwerb sich bei kleinerem Einkommen nicht rechtfertigte. Je grösser das Einkommen, desto weniger dringliche Bedürfnisse werden noch befriedigt. Nach dem ersten Gossenschen Gesetz nimmt der Grenznutzen der zusätzlich erworbenen Güter ab. Dies aber bedeutet, dass mit zunehmender Gütermenge deren Nutzen nur degressiv anwächst.

Die Befriedigung von Bedürfnissen ist aber regelmässig mit Aufwand verbunden. Güter können nur unter Kosten oder einer Nutzeneinbusse an anderen Orten erworben werden. Im Gegensatz zum Grenznutzen, der beim zusätzlichen Erwerb von Gütern abnimmt, nehmen jedoch die Grenzkosten mit steigendem Aufwand zu. Die Kosten, die mit einer Ausdehnung der Wirtschaftstätigkeit verbunden sind, steigen progressiv.

Zwischen dem degressiv zunehmenden Nutzen und den progressiv anwachsenden Kosten einer Ausdehnung der Wirtschaftstätigkeit versucht das private Wirtschaftssubjekt nun, den bestmöglichen Ausgleich zu finden. Rationellerweise wird es den Umfang seiner Wirtschaftstätigkeit dabei so gestalten, dass der Grenznutzen der beschafften Güter und die Grenzkosten ihrer Beschaffung übereinstimmen. So lange der Grenznutzen grösser ist als die Grenzkosten, kann durch eine Ausdehnung der Wirtschaftstätigkeit der Gesamtnutzen noch gesteigert werden. Wenn jedoch die Grenzkosten grösser werden als der Grenznutzen, dann nimmt der Gesamtnutzen wieder ab. Der grösstmögliche Gesamtnutzen ist aber dann erreicht, wenn der Grenznutzen der beschafften Güter und die Grenzkosten ihrer Beschaffung gleich gross sind.

2. Wertschätzungen im Rahmen der öffentlichen Wirtschaft

Die vorhergehenden Überlegungen sind allgemein bekannt und bedürfen keiner weiteren Ausführung. Sie können nun aber auch auf die öffentliche Wirtschaftstätigkeit angewendet werden.

Die Befriedigung von Bedürfnissen im Rahmen der öffentlichen Wirtschaft bedingt, dass der Staat über die notwendigen Geldmittel verfügt. Diese werden beschafft, indem sie den privaten Wirtschaftssubjekten entzogen werden. Dadurch werden diese gezwungen, ihre Bedürfnisbefriedigung im Rahmen der eigenen Wirtschaftstätigkeit einzuschränken. Je mehr Geldmittel ihnen aber entzogen werden, desto dringlichere Bedürfnisse können sie nicht mehr selbst befriedigen. Immer grösser wird ihre Einbusse an Grenznutzen, d. h., die Grenzkosten der öffentlichen Mittelbeschaffung nehmen zu.

Diesen Kosten der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit steht jedoch ein Nutzen gegenüber, indem durch die öffentliche Hand auch Bedürfnisse befriedigt werden. Rationellerweise wird dabei so vorgegangen, dass der Grenznutzen der verwendeten Geldmittel in allen Verwendungszwecken ausgeglichen ist. Geht man dabei von einem bestimmten Katalog zu befriedigender Bedürfnisse aus, so nimmt jedoch deren Grenznutzen mit einer Ausdehnung der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit ab.

Auch bei der öffentlichen Wirtschaft ergibt sich somit die Notwendigkeit eines Vergleichs von Grenzkosten und Grenznutzen. Es muss die, durch die öffentliche Mittelbeschaffung im Rahmen der privaten Wirtschaftstätigkeit hervorgerufene, ständig zunehmende Einbusse an Grenznutzen, mit dem, durch die öffentliche Ausgabenpolitik im Rahmen der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit hervorgerufenen, ständig abnehmenden Gewinn an Grenznutzen verglichen werden. Die öffentliche Finanzgebarung darf nur so weit ausgedehnt werden, bis ihr gesellschaftlicher Grenznutzen in allen Verwendungszwecken gleich gross ist und mit den gesellschaftlichen Grenzkosten der öffentlichen Mittelbeschaffung übereinstimmt ²². Dann ist der grösstmögliche Sozialnutzen erreicht und gleichzeitig die optimale Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung bestimmt. Es handelt sich dabei um eine Grenze, die im Interesse der Volkswirtschaft nicht überschritten werden darf; gleichzeitig aber nach Möglichkeit erreicht werden soll. *Masoin* ²³ führt richtig aus: „L'Etat manquera à l'intérêt collectif en

22) Siehe etwa Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, London 1946, S. 200: „Public expenditures should be carried just so far that the marginal social advantages of expenditures in all directions are equal, and just balance the marginal disadvantages of all methods of raising additional public income.“

23) Maurice Masoin, *Théorie économique des finances publiques*, Paris et Bruxelles 1946, S. 113.

contenant ses dépenses au deçà de ce niveau, puisqu'il renoncerait à l'utilité de dépenses de valeur supérieure à celle des consommations et des dépenses privées que sa modération libérerait. Mais, par contre, il ne peut, sans causer préjudice à la collectivité, dépasser ce point marginal, puisqu'il détournerait de leur utilité des dépenses et des investissements privés pour les affecter à des fins de moindre utilité. L'erreur de l'Etat se traduit par un manque à gagner collectif dans le premier cas, par une perte collective dans le second. La première conséquence est, à vrai dire, moins grave que la seconde.²⁴

Es ist freilich meist sehr schwer, den Ausgleich zwischen den Grenzkosten und dem Grenznutzen einer bestimmten Wirtschaftstätigkeit zu finden. Wie *Gerloff* ²⁴ betont, „wird diese Aufgabe, die schon in kleinen Haushaltswirtschaften nicht immer leicht zu lösen ist, mit zunehmender Grösse einer Wirtschaft naturgemäss immer schwieriger und verwickelter“. Besonders in Hinblick auf die öffentliche Wirtschaft ergeben sich zahlreiche Probleme.

II. Verwirklichung des grösstmöglichen Sozialnutzens

Hauptsächlich hat die Frage, durch wen Grenzkosten und Grenznutzen der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit gegeneinander abgewogen werden sollen, grosse Beachtung gefunden.

1. Individualistische Gesellschaftsauffassung

Nach der individualistischen Gesellschaftsauffassung, deren markanteste Vertreter auf finanzwissenschaftlichem Gebiet Wicksell und Lindahl sind, gibt es nur Bedürfnisse der einzelnen Wirtschaftssubjekte als solchen. Alle Bedürfnisse sind individuell, indem sie von den einzelnen Wirtschaftssubjekten unmittelbar empfunden werden ²⁵. Gewisse Bedürfnisse sind wohl allen Wirtschaftssubjekten in dem Sinn gemeinsam, als die Güter, die zu

24) Wilhelm Gerloff, *Grundlegung der Finanzwissenschaft*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Tübingen 1952, S. 49: „Diese Aufgabe, die schon in kleinen Haushaltswirtschaften nicht immer leicht zu lösen ist, wird mit zunehmender Grösse einer Wirtschaft naturgemäss immer schwieriger und verwickelter.“

25) Erik Lindahl, *Die Gerechtigkeit der Besteuerung*, Lund 1919, S. 51 ff.

ihrer Befriedigung geeignet sind, gemeinsam konsumiert werden. Sie werden durch eine gemeinsame Veranstaltung, d. h. im Rahmen der öffentlichen Wirtschaft beschafft. Das öffentliche Gemeinwesen ist jedoch dabei nichts anderes als eine Einrichtung im Interesse der einzelnen. Das Wirtschaftssubjekt soll nur in dem Umfang Geldmittel an den Staat abliefern, als die damit verbundene individuelle Einbusse an Nutzen durch den, durch die öffentliche Wirtschaftstätigkeit geschaffenen, individuellen Gewinn an Nutzen kompensiert wird. Es soll ein Ausgleich zwischen individuellen Grenzkosten und Grenznutzen und damit der grösstmögliche individuelle Gesamtnutzen erreicht werden. Die Summierung der individuellen Gesamtnutzen aber führt zum grösstmöglichen Sozialnutzen.

Konsequenterweise bedeutet dies, dass von Staates wegen nichts vorgekehrt werden darf, womit nicht alle politisch urteils- und handlungsfähigen Bürger einverstanden sind. Die öffentliche Finanzgebarung darf nur so weit ausgedehnt werden, als sie von allen gebilligt wird. Diese Konsequenz wird denn auch von *Wicksell* gezogen. Wenn die Staatsausgaben nicht einstimmig von allen Steuersubjekten bewilligt werden, so liegt seines Erachtens ²⁶ „in diesem Umstand ein aposteriorischer und der einzig mögliche Beweis vor, dass die fragliche Staatstätigkeit der Gesamtheit doch nur einen, dem notwendigen Opfer nicht entsprechenden Nutzen bringen würde und deshalb rationeller Weise verworfen werden muss“. Nur durch die Beobachtung des Prinzips der Freiwilligkeit und Einstimmigkeit bei der Bewilligung von Fiskalabgaben kann nach ihm ²⁷ das Problem des richtigen Ausmasses der öffentlichen Mittelbeschaffung seine endgültige Lösung finden.

Das von *Wicksell* entwickelte Prinzip der Einstimmigkeit in finanzwirtschaftlichen Entscheidungen mutet freilich sehr wirklichkeitsfremd an. *Wicksell* geht jedoch von der Voraussetzung aus, dass die einzelnen Wirtschaftssubjekte bei ihrem Entscheid über den optimalen Umfang der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit sich nicht nur von rein egoistischen, sondern auch von altruistischen Erwägungen leiten lassen. Dieser Gedanke kommt auch bei *Sax* an einer ziemlich geheimnisvoll klingenden Stelle zum Ausdruck. Er glaubt, dass das einzelne Wirtschaftssubjekt als solches wohl nur fähig ist, die mit der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit verbundenen

26) Knut *Wicksell*, Finanztheoretische Untersuchungen, Jena 1896, S. 113.

27) Knut *Wicksell*, a. a. O., S. 121.

Kosten zu ermessen. Den korrespondierenden Nutzen kann der einzelne als solcher nicht erfassen. Doch, so fährt Sax²⁸ weiter, „unter dem Einfluss, den der geistige Zusammenhang des Kollektivismus auf ihn ausübt, wird er hiezu imstande“. Doch auch wenn man annimmt, dass die geheimnisvolle Kraft des Kollektivismus das einzelne Wirtschaftssubjekt Dinge erkennen lässt, die es gemeinhin nicht sieht, so erscheint gleichwohl das Prinzip der Einstimmigkeit in finanzwirtschaftlichen Belangen höchst problematisch. Zahlreiche öffentliche Abgaben, die heute allgemein als durchaus selbstverständlich erscheinen, könnten dadurch nicht begründet werden. Wicksell selbst kommt denn auch zum Schluss, dass wohl aus praktischen Gründen auf das Ideal der absoluten Einstimmigkeit verzichtet werden muss und stellt nur noch die Forderung nach relativer Einstimmigkeit in finanzwirtschaftlichen Beschlüssen auf. Er spricht in diesem Zusammenhang von einer qualifizierten Mehrheit von drei Vierteln, fünf Sechsteln oder gar neun Zehnteln der abgegebenen Stimmen²⁹.

Das theoretische Lehrgebäude der streng individualistischen Gesellschaftsauffassung führt somit zu Forderungen, die selbst von seinen Vertretern auf finanzwissenschaftlichem Gebiet als praktisch undurchführbar betrachtet werden müssen. Dies ist freilich kein gültiger Einwand gegen den Wert der von ihnen aufgestellten Theorie. Zahlreiche theoretisch wohlfundierte Prinzipien lassen sich in der Praxis nicht konsequent durchführen. Die grosse Wirklichkeitsfremdheit der theoretischen Konsequenzen lässt jedoch zumindest vermuten, dass die individualistische Gesellschaftsauffassung nicht über jede Kritik erhaben ist.

2. Versagen der individualistischen Gesellschaftsauffassung und daraus sich ergebende Konsequenzen

Nach der individualistischen Gesellschaftsauffassung erschöpft sich das Wesen der Gesellschaft in der Gesamtheit der sie bildenden Individuen. Muss jedoch unter Gesellschaft nicht etwas anderes verstanden werden? Nicht nur die Gesamtheit der einzelnen, sondern ihre Gemeinschaft selbst macht das Wesen des gesellschaftlichen Verbandes aus. Die Gesellschaft ist

28) Emil Sax, Die Wertungstheorie der Steuer, Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, N. F., Bd. IV, Wien und Leipzig 1924, S. 218.

29) Knut Wicksell, a. a. O., S. 117.

etwas Überindividuelles, das wohl nicht unabhängig von den einzelnen existiert, aber doch über ihnen steht und eine Wesenheit eigener Art bildet. Nach *Ritschl* ³⁰ ist die Gesellschaft „das im sozialen Leben, was die Gattung in der Natur gegenüber dem Einzelwesen ist“. Nach dieser nicht individualistischen Gesellschaftsauffassung kann es nun aber nicht nur Individualbedürfnisse, sondern auch Bedürfnisse der Gesellschaft selbst, d. h. Gemeinschaftsbedürfnisse ³¹ geben. Freilich handelt es sich dabei nicht um subjektive Bedürfnisse im Sinne eines unmittelbar empfundenen Tatbestandes. Die Gesellschaft als solche hat keine Psyche und kann daher auch keine Bedürfnisse unmittelbar empfinden. Es handelt sich um objektive Bedürfnisse in dem Sinn, als sie dem allgemeinen Staatszweck entsprechen.

Sobald aber neben Individualbedürfnissen auch Gemeinschaftsbedürfnisse anerkannt werden, müssen die Erkenntnisse der individualistischen Gesellschaftsauffassung abgelehnt werden. Wohl sind Individual- und Gemeinschaftsbedürfnisse nicht von Natur aus gegensätzlich. Sie ergänzen sich teilweise, indem sie der zweifachen Natur des Menschen als sozialem Wesen entsprechen. In einem bestimmten Umfang kann daher die Gesellschaft sich auf den einzelnen als solchen verlassen, um ihre Ziele zu verwirklichen. Doch, wie *Masoin* ³² ausführt, „parce que l'homme est particulier et momentané en regard de la généralité et de la perpétuité de la société, l'homme se révèle souvent impuissant à se porter et à se maintenir spontanément sur le plan des intérêts sociaux; parce qu'il obéit à des buts individuels en dépit de sa vocation sociale, peuvent surgir entre les besoins sociaux et les besoins individuels des divergences et des oppositions qui forment la véritable matière du conflit de l'individu et de la société“. Der einzelne als solcher ist somit nicht fähig, den richtigen Umfang der öffentlichen Finanzgebarung zu bestimmen. Durch wen soll nun aber diese Aufgabe gelöst werden? Es können dafür nur die Organe der Gesellschaft in Frage kommen. Dies sind natürliche Personen, die wohl nicht das öffentliche Gemeinwesen bilden, doch für dieses entscheiden und handeln.

30) Hans Ritschl, *Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung*, Bonn und Leipzig 1925, S. 45.

31) Hans Ritschl, *Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft*, Tübingen 1931, S. 21.

32) Maurice Masoin, *Théorie économique des finances publiques*, Paris et Bruxelles 1946, S. 25.

Sie sollten die berufenen Träger des Gemeinsinns sein. Von ihrem Entscheid wird Art und Umfang der öffentlichen Finanzgebarung und damit die Erreichung der optimalen Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung abhängen.

Auch die Organe der Gesellschaft sind freilich nur Menschen und als solche egoistischen Interessen unterworfen. Hauptsächlich muss nach *Ritschl*³³ mit der Tendenz der Selbstbehauptung der Organe in ihrer Stellung gerechnet werden. Die öffentliche Finanzgebarung wird daher bis zu einem gewissen Grad immer nur ein Spiegelbild politischer Sonderinteressen sein. Dabei kann keine Regierungsform eine Garantie für ein besonders grosses Mass an sachlicher Richtigkeit in finanzwirtschaftlichen Entscheiden bieten. So wohnt zum Beispiel den demokratischen Einrichtungen meist die Tendenz zur Beschränkung des öffentlichen Bedarfs inne³⁴. Grundsätzlich hängt die Erreichung des grösstmöglichen Sozialnutzens und damit der optimalen Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung allein von der staatsbürgerlichen Einsicht und dem Pflichtgefühl der Organe ab. Doch handelt es sich hier um eine eminent politische Angelegenheit, die im Rahmen ökonomischer Erörterungen nicht weiter Gegenstand der Betrachtung sein kann.

Doch selbst wenn von der Voraussetzung ausgegangen wird, dass die Organe der Gesellschaft sich nur vom Gemeinsinn leiten lassen, ist die Verwirklichung des grösstmöglichen Sozialnutzens noch sehr schwierig. Die Abwägung von Nutzen und Kosten der öffentlichen Finanzgebarung ist nicht leicht vorzunehmen. Doch muss dieser Weg zur Bestimmung der optimalen Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung eingeschlagen werden, da, wie *Dalton*³⁵ ausdrücklich betont, keine Alternative besteht. Auch wäre es nach *Heller*³⁶ kleinmütig, an der relativen Lösbarkeit dieser Aufgabe zu zweifeln. Ganz allgemein sind die Probleme der Finanzwissenschaft meist nur annähernd zu lösen.

33) Hans Ritschl, *Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung*, Bonn und Leipzig 1925, S. 55.

34) Siehe etwa Eugen Grossmann, *Gesetzmässigkeiten auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen*, Jahresbericht 1944/45 der Universität Zürich, Zürich 1945, S. 9, und Henry Laufenburger, *Traité d'économie et de législation financières*, Bd. I, Paris 1950, S. 345.

35) Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, London 1946, S. 200.

36) Wolfgang Heller, *Die Grenzen der Besteuerung*, Festgabe für Georg von Schanz, Bd. II, Tübingen 1928, S. 108.

Eine genauere Bestimmung der optimalen Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung ist freilich nur möglich, wenn dieses Problem in Teilprobleme zerlegt wird. Nutzen und Kosten der öffentlichen Finanzgebarung sollen nicht mehr allein in Hinblick auf den grösstmöglichen Sozialnutzen untersucht werden. Vielmehr sollen sie an Hand der Zielsetzungen, deren verhältnismässige Realisierung erst zur Verwirklichung des grösstmöglichen Sozialnutzens führt, näher gewürdigt werden. Es handelt sich dabei hauptsächlich um die Postulate nach optimaler Verteilung und maximaler Höhe des Volkseinkommens³⁷. Dabei kann jedoch, auf Grund der teilweisen Antinomie dieser Ziele, nicht unmittelbar zu wirklichkeitsgetreuen Ergebnissen gelangt werden. Es muss abschliessend noch eine zusammenfassende Würdigung erfolgen. Von einer Beurteilung von Nutzen und Kosten der öffentlichen Finanzgebarung in Hinblick auf die Vermeidung von Konjunkturschwankungen soll dagegen abgesehen werden. Dieses Problem wird von der modernen Theorie hauptsächlich von der Ausgabenseite her zu lösen versucht. Damit ist freilich im folgenden die Voraussetzung verbunden, dass die Beeinträchtigung der privaten Nachfrage auf Grund der öffentlichen Mittelbeschaffung durch die Zunahme der öffentlichen Nachfrage auf Grund der öffentlichen Mittelverwendung kompensiert wird.

5. Kapitel

Anderungen in der Verteilung des Volkseinkommens

Die öffentliche Finanzgebarung führt zu einer Änderung des gesamten Volkseinkommens. Dieses wird einerseits durch die öffentliche Mittelbeschaffung gesenkt und modifiziert. Andererseits aber erfährt das persönlich verfügbare Volkseinkommen³⁸ durch die öffentlichen Transferausgaben wiederum eine Erhöhung und noch weitere Modifikation; besonders aber

37) Ronald E. Walker, Von der Wirtschaftstheorie zur Wirtschaftspolitik, Übersetzung von Friedrich Thein, Wiesbaden 1951, S. 270.

38) Unter persönlich verfügbarem Volkseinkommen wird hier in Abweichung von der meist üblichen Begriffsbestimmung, wie sie sich etwa bei Erich Schneider, Einführung in die Wirtschaftstheorie, Bd. III, Tübingen 1953, S. 188, findet, nur das Volkseinkommen minus öffentliche Mittelbeschaffung plus Transferausgaben verstanden.

haben die öffentlichen Nichttransferausgaben bedeutende Veränderungen des übrigen Volkseinkommens zur Folge. All diese Erscheinungen sind freilich höchst komplexer Natur, indem der Einfluss der öffentlichen Finanzgebarung erst nach einer längeren Zeitperiode im wirtschaftlichen Kreislauf voll zur Geltung kommt. Geht man jedoch von einer längeren Zeitspanne der Betrachtung aus, so sind hauptsächlich nur die primären Auswirkungen von Bedeutung.

I. Einfluss der öffentlichen Mittelbeschaffung

In Hinblick auf die, mit der öffentlichen Mittelbeschaffung verbundene, Nutzeneinbusse im Rahmen der privaten Wirtschaft sind vor allem zwei Probleme von Bedeutung. Es fragt sich, welche Art der öffentlichen Mittelbeschaffung mit einer möglichst geringen Nutzeneinbusse verbunden ist und wie weit diese maximal überhaupt ausgedehnt werden kann.

1. Verteilung der öffentlichen Abgaben

Seit *Pigou*³⁹ ist unter Theoretikern allgemein anerkannt, dass bei einem gegebenen, privatwirtschaftlich verfügbaren Volkseinkommen diejenige Einkommensverteilung zum grösstmöglichen Wohlstand führt, bei der die letzten noch befriedigten Bedürfnisse der einzelnen Wirtschaftssubjekte gleich dringlich, d. h. der Grenznutzen der Einkommen ausgeglichen ist⁴⁰. Dies bedeutet, dass die volkswirtschaftlich rationellste Art der öffentlichen Mittelbeschaffung diejenige ist, bei der die Geldmittel dort abgeschöpft werden, wo am wenigsten dringliche Bedürfnisse noch befriedigt werden können. Schwierig ist freilich zu beurteilen, wann dieses Postulat erfüllt ist.

Immer wieder ist der Einwand in die Diskussion geworfen worden, dass ein interpersonaler Nutzenvergleich nicht möglich ist, da keine allgemein verbindliche, genaue Rangordnung der Bedürfnisse aufgestellt werden kann⁴¹. Die jüngeren Welfaretheoretiker bemühen sich daher, ihre

39) A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, London 1924.

40) Vgl. auch Abba P. Lerner, *The Economics of Control*, New York 1946, S. 28: „Total satisfaction is maximised by that division of income which equalizes the marginal utility of the incomes of all the individuals in the society.“

Postulate unter Umgehung des interpersonalen Nutzenvergleichs zu begründen. Doch all diese Versuche, so interessant sie auch für akademische Diskussionen sein mögen, können nicht befriedigen. Mit Recht hält daher unseres Erachtens Pigou⁴² auch in neueren Arbeiten für praktische Zwecke am interpersonalen Nutzenvergleich fest. Es ist nur notwendig, sich darüber Rechenschaft zu geben, wie weit die Aussagefähigkeit des interpersonalen Nutzenvergleichs geht, und welche stillschweigenden Voraussetzungen ihm zugrunde liegen. Wohl kann nicht mit Bestimmtheit beurteilt werden, ob der Grenznutzen eines Einkommens grösser oder kleiner ist als der Grenznutzen anderer Einkommen. Nur wenn die Wirtschaftssubjekte genau gleiche Bedürfnisse empfinden würden, könnte diese Frage einwandfrei beantwortet werden. Wenn nun aber auch die Bedürfnisse der Menschen tatsächlich etwas verschieden sind und der Grenznutzen der einzelnen Einkommen nicht genau bestimmt werden kann, so darf gleichwohl für praktische Zwecke angenommen werden, dass die Relation zwischen Einkommensgrösse und Grad der Bedürfnisbefriedigung für alle Menschen gleich ist⁴³. Diese Annahme wird durch das allgemeine Verhalten der Wirtschaftssubjekte gerechtfertigt. Deren teilweise Irrationalität und die Komplikationen, die sich aus der Komplementarität der Bedürfnisse ergeben, können kein entscheidendes Gegenargument sein. Die wahrscheinlich grösste Bedürfnisbefriedigung ist damit aber dann erreicht, wenn ein gegebenes, persönlich verfügbares Volkseinkommen gleichmässig verteilt ist⁴⁴. Dies aber bedeutet, dass die rationellste Art der öffentlichen Mittelbeschaffung diejenige ist, bei der alle Einkommen über einer bestimmten Höhe abgeschöpft und alle Einkommen darunter überhaupt nicht belastet werden⁴⁵. Es sei jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Erkenntnis nur in Hinblick auf die Verteilung des Volkseinkommens Gültigkeit besitzt.

41) Siehe etwa Lionel Robbins, *The Nature and Significance of Economic Science*, London 1952, S. 137, und die Beiträge von Robbins, Harrod und Kaldor-Hicks im *„Economic Journal“* der Jahre 1938 und 1939.

42) A. C. Pigou, *Some Aspects of Welfare Economics*, *The American Economic Review*, Bd. XLI, Menasha 1951, S. 287 ff.

43) A. C. Pigou, *A Study in Public Finance*, London 1947, S. 40 ff.

44) Vgl. Abba P. Lerner, a. a. O., S. 29: „... the maximization of probable total satisfaction is attained by an equal division of income.“

45) Vgl. Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, London 1946, S. 87.

2. Maximaler Umfang der Mittelbeschaffung

Doch nicht nur die Art der öffentlichen Mittelbeschaffung ist für die Nutzeneinbusse im Rahmen der privaten Wirtschaft von Bedeutung. Insbesondere muss auch der Umfang der öffentlichen Mittelbeschaffung näher betrachtet werden.

Es gibt eine Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung, die auch bei grösster Dringlichkeit der öffentlichen Aufwendungen nicht überschritten werden kann. Vorerst müssen durch die private Wirtschaftstätigkeit die dem Menschen zum Leben unbedingt notwendigen Güter bereitgestellt werden. Erst wenn diese elementarsten Bedürfnisse befriedigt sind, kann die Wirtschaftstätigkeit sich im Rahmen der privaten oder öffentlichen Wirtschaft anderen Zielen zuwenden. So dringlich auch die Aufwendungen des Gemeinwesens etwa zur Erhaltung der Unabhängigkeit sein mögen, sie können nicht so dringlich sein wie die sog. Existenzbedürfnisse, die im Rahmen der privaten Wirtschaft befriedigt werden. Der öffentlichen Mittelbeschaffung ist eine äusserste Grenze durch das sog. Existenzminimum des Volkes gesetzt. Begriff und Abgrenzung des Existenzminimums sind freilich umstritten. Es kann nach *Neumark*⁴⁶ unterschieden werden zwischen physiologischem und kulturellem Existenzminimum. Ersteres wird vielfach durch die staatlichen Arbeitslosen- und Armenunterstützungen annähernd umrissen. Diese müssen kalorienmässig ausreichende Ernährung, notdürftige Unterkunft und Bekleidung, sowie Heizung, Beleuchtung und dgl. gewährleisten. Ein Existenzminimum dieser Art erlaubt jedoch noch kein menschenwürdiges Dasein. Dieses ist erst möglich, wenn auch gewisse kulturelle Bedürfnisse befriedigt werden können. Auch diese sind von so grosser Dringlichkeit, dass sie von keinen, im Rahmen der öffentlichen Wirtschaft zu befriedigenden, Bedürfnissen übertroffen werden können. Der maximale Umfang der öffentlichen Mittelbeschaffung wird somit durch das kulturelle Existenzminimum bestimmt. Es handelt sich dabei freilich um einen Begriff, der nur äusserst schwer zu erfassen ist. Wenn schon, wie *Heller*⁴⁷ ausführt, es kaum möglich ist, den Begriff des Lebensminimums für ein Individuum konkret zu erfassen, um wieviel schwerer ist es, das Lebensminimum eines

46) Fritz Neumark, Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung, Bern 1947, S. 64.

47) Wolfgang Heller, Die Grenzen der Besteuerung, Festgabe für Georg von Schanz, Bd. II, Tübingen 1928, S. 93.

Volkes zu bestimmen! Auch ist das kulturelle Existenzminimum von Land zu Land verschieden. Dies kommt deutlich zum Ausdruck bei einem Vergleich von Schätzungen in den USA und in Deutschland⁴⁸. Allgemein aber ist das kulturelle Existenzminimum von dem in einem Lande üblichen, historisch überlieferten Lebensstandard abhängig.

Die Höhe des kulturellen Existenzminimums kann jedoch allein noch keine Anhaltspunkte für den maximalen Umfang der öffentlichen Mittelbeschaffung vermitteln. Dieser ist gegeben durch die Spanne zwischen kulturellem Existenzminimum und der Höhe des Volkseinkommens. Dieses ist besonders in Agrarländern meist verhältnismässig klein, so dass trotz geringer Höhe des kulturellen Existenzminimums nur in bescheidenem Umfang Mittel der Volkswirtschaft entzogen werden können. Besonders deutlich kommt dies bei den sog. unterentwickelten Ländern zum Ausdruck. Hier spielt zudem weitgehend noch das ‚eherne Lohngesetz‘ von Ricardo. Sobald die Höhe des Volkseinkommens bei der grossen Masse der Bevölkerung ein Überschreiten des Existenzminimums erlaubt, nimmt automatisch die Bevölkerung in dem Ausmass zu, dass damit wiederum ein Abgleiten auf das Existenzminimum verbunden ist. In hochentwickelten Ländern dagegen, besonders in modernen Industriestaaten, ist das Volkseinkommen regelmässig so hoch, dass trotz gehobenem kulturellem Existenzminimum in bedeutendem Umfang Mittel der Volkswirtschaft entzogen werden können. So führt *Laufenburger*⁴⁹ etwa aus, dass in Frankreich während des zweiten Weltkriegs die öffentliche Mittelbeschaffung zu einer Einschränkung von 50 % des privaten Konsums geführt hat.

Wie weit freilich die öffentliche Hand der privaten Verwendung nicht nur Mittel entziehen kann, sondern auch darf, hängt von der Dringlichkeit, d. h. dem Nutzen der öffentlichen Mittelverwendung ab. Diese muss daher im folgenden noch eingehend gewürdigt werden.

48) Vgl. Ferdinand Grünig, Probleme der Zusammensetzung und Verteilung des Sozialproduktes, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 1, Berlin und München 1949, S. 13 ff., und Simon Kuznets, National Income and Taxable Capacity, The American Economic Review, Ergänzungsheft März, Menasha 1942, S. 43 ff.

49) Henry Laufenburger, Finances comparées, Paris 1947, S. 284.

II. Berücksichtigung der Mittelverwendung

Eine nähere Beurteilung des Nutzens der öffentlichen Ausgaben ist nur möglich, wenn von einer systematischen Gliederung der Ausgaben ausgegangen wird. Eine solche ist in der finanzwissenschaftlichen Literatur oft und mit einem ausgeprägten Sinn für Einzelheiten vorgenommen worden. Es kann etwa auf die Ausführungen von *Colm*, *Amonn*, *Koulis*, *Masoin* usw. hingewiesen werden⁵⁰.

Für unsere Zwecke genügt es jedoch, lediglich zwischen Transfer- und Nichttransferausgaben zu unterscheiden. Eine genaue Abgrenzung wird dabei freilich nicht immer möglich sein.

1. Transferausgaben

Unter Transferausgaben verstehen wir eine Ausschüttung von Geldmitteln an die privaten Wirtschaftssubjekte. Hauptsächlich fallen dabei Sozialausgaben, Subventionen und Aufwendungen für den Schuldendienst in Betracht.

Der Umfang der öffentlichen Transferausgaben rechtfertigt sich hauptsächlich durch die Art ihrer Verteilung. Solange sie zu einer Verminderung der Unterschiede in der Einkommensverteilung führen, ist ihnen vom Standpunkt der optimalen Zusammensetzung des Volkseinkommens aus keine Grenze gesetzt. Diese ist erst dann erreicht, wenn die Transferausgaben zusammen mit der gesamten öffentlichen Mittelbeschaffung zu einer vollständigen Nivellierung des persönlich verfügbaren Volkseinkommens führen.

Den meisten Transferausgaben wohnt nun aber deutlich die Tendenz zur Einkommensnivellierung inne. Besonders die Sozialaufwendungen haben eine Stärkung des ökonomisch Schwachen zur Folge. Doch auch die Subventionen, die zur Senkung der Preise volkswirtschaftlich wichtiger Güter und Dienstleistungen dienen, haben weitgehend denselben Einfluss. Eine

50) Gerhard Colm, *Theory of Public Expenditures*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia 1936, S. 1 ff., Alfred Amonn, *Grundsätze der Finanzwissenschaft*, I. Teil, Bern 1947, S. 122 ff., Johannes Koulis, *Die öffentlichen Ausgaben als volkswirtschaftliche Erscheinung*, Frankfurt a. M. 1948, S. 17 ff., Maurice Masoin, *Die öffentlichen Ausgaben*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, Tübingen 1956, S. 1 ff.

bedeutende Ausdehnung dieser Transferausgaben wäre daher in den meisten Ländern nicht nur möglich, sondern sogar wünschenswert. Dagegen sprechen freilich ethische und ökonomische Gründe, soweit letztere mit der Höhe des Sozialproduktes zusammenhängen. Es wird darauf später noch eingehender zurückzukommen sein.

Doch nicht alle Transferausgaben haben die Tendenz zur Nivellierung des persönlich verfügbaren Volkseinkommens. Dies gilt besonders von den Aufwendungen für den Schuldendienst. Dabei kann diese Art von Transferausgaben einen recht beträchtlichen Umfang annehmen. Nach *Donner* ⁵¹ soll in England in den Jahren 1923/24 der öffentliche Zinsendienst die Hälfte aller öffentlichen Ausgaben ausgemacht haben. Heute ist der Umfang der Zinsaufwendungen meist absolut noch höher, wenn auch bescheidener im Verhältnis zur gesamten Ausgabensumme. In zahlreichen europäischen Ländern betragen die Aufwendungen für den Zinsendienst ca. 5 % des Volkseinkommens. Freilich darf die Tendenz dieser Art von Transferausgaben, die Ungleichheit der Einkommensverteilung noch zu verschärfen, auch nicht überschätzt werden ⁵². Ein grosser Teil der Gelder, die heute öffentlichen Anleihen zufließen, entstammt dem sog. gebundenen Sparen. Dieses ist aber besonders für die niedrigen Einkommenskategorien typisch. Ein grosser Teil der öffentlichen Ausgaben für den Zinsendienst fliesst damit aber auch niedrigen Einkommen zu. Freilich wird dadurch die Vergrösserung der Einkommensunterschiede durch den öffentlichen Zinsendienst nicht aufgehoben, sondern nur gemindert. Vom Gesichtspunkt der Zusammensetzung des persönlich verfügbaren Volkseinkommens aus lassen sich somit diese Aufwendungen überhaupt nicht rechtfertigen. Eine Rechtfertigung ist nur möglich auf Grund des Nutzens, der durch die Verwendung der Anleihengelder selbst entsteht.

51) Otto Donner, Die Grenzen der Staatsverschuldung, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. LVI, Jena 1942, S. 216.

52) Siehe Franz Aschinger, Probleme der Tilgung der Bundesschuld, Zürich 1947, S. 30.

2. Nichttransferausgaben

Ebenfalls problematisch ist oft die Rechtfertigung der öffentlichen Mittelbeschaffung in Hinblick auf Nichttransferausgaben. Darunter verstehen wir Ausgaben der öffentlichen Hand in Form von Dienstleistungen und der Bereitstellung von Gütern. Hauptsächlich handelt es sich dabei um Ausgaben für Ordnung und Sicherheit im Innern eines Landes, um Aufwendungen für Erziehung und Gesundheit und insbesondere auch um Militärausgaben.

Über den grossen Nutzen der Aufwendungen für Ordnung und Sicherheit im Innern eines Landes kann kaum ein Zweifel bestehen. Dies bedeutet freilich nicht, dass solche Aufwendungen nicht zu einer unzulässigen Ausdehnung der öffentlichen Mittelbeschaffung führen können. Doch ist diese Gefahr besonders in demokratisch gelenkten Staatswesen meist nicht sehr gross. Die Ausgaben für Ordnung und Sicherheit im Innern eines Landes sind keinen grossen Schwankungen unterworfen und haben sich auf Grund langjähriger Erfahrung allmählich eingebürgert. Die beste Garantie in finanzwirtschaftlichen Belangen ist aber meist die Kontinuität.

Von grossem Nutzen erscheinen aber auch die öffentlichen Aufwendungen für Erziehung und Gesundheit. Es handelt sich dabei freilich um Ausgaben, deren überragender Nutzen nicht unmittelbar zum Ausdruck kommt. Es handelt sich weitgehend um eine Vorsorge für die Zukunft. Solche Aufwendungen aber erscheinen meist dem einzelnen Wirtschaftssubjekt auf Grund seiner perspektivischen Sicht der Zukunft ungerechtfertigterweise viel weniger dringlich als die Befriedigung unmittelbarer Bedürfnisse. Soweit aber überhaupt Vorsorge für die Zukunft getroffen wird, erfolgt diese, wie *Dalton*⁵³ ausführt, einseitig in materiellem und nicht in menschlichem Kapital und Wissen. Es kann daher nicht bezweifelt werden, dass eine sehr weitgehende öffentliche Mittelbeschaffung zur Förderung der Erziehung und Volksgesundheit ohne weiteres gerechtfertigt ist.

Ausserst problematisch ist dagegen die Rechtfertigung der öffentlichen Mittelbeschaffung in Hinblick auf Militärausgaben. Gerade diese Ausgaben haben aber in jüngster Vergangenheit in den meisten Ländern zu einer

53) Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, London 1946, S. 219: „... what provision is made is badly composed, in the sense that too large a proportion takes the form of material capital and too small a proportion takes the form of human capital and of knowledge.“

sehr grossen Ausdehnung des Staatshaushaltes geführt. Bei den Grossmächten des Westens betragen sie durchwegs ca. 9 % des Volkseinkommens ⁵⁴. Worin besteht nun aber der gesellschaftliche Nutzen dieser Ausgaben? *Wagner* ⁵⁵ hat etwa auf den physischen, moralischen und vielleicht sogar geistigen Schulungswert des Militärdienstes hingewiesen. Doch handelt es sich hier lediglich um eine Nebenerscheinung. Betrachtet man die Reden der Staatsmänner als Schlüssel zur Geschichte, so erfolgen die Militärausgaben hauptsächlich zur Stärkung der Macht und Verteidigung der Freiheit eines Landes. Soweit diese Ziele erreicht werden, kommt ihnen ein grosser gesellschaftlicher Nutzen zu. Doch wird die Erreichung dieser Ziele durch Militärausgaben immer höchst fragwürdig bleiben. Die Militärausgaben sind ihrer Natur nach destruktiven Charakters. Die gewaltigen ökonomischen Verwüstungen der modernen Kriegsführung sind wohl bekannt. Doch auch das physische, ethische und intellektuelle Erbe einer Nation kann zerstört werden. Es ist freilich möglich, dass all diese Nachteile durch die Erringung eines militärischen Sieges überkompensiert werden. Diese Möglichkeit ist jedoch gerade heute äusserst unwahrscheinlich.

Meist aber sind die Militärausgaben nur präventiver Natur. Sie werden in Hinblick auf die Wehraufwendungen anderer Nationen gemacht. Dies kommt deutlich in den zahlreichen Bestrebungen zu einem gegenseitigen, verhältnismässigen Abbau der Rüstungen zum Ausdruck. So wie eine allgemeine Senkung der Militärausgaben die relative Sicherheit der Nationen aber nicht vermindert, so kann eine allgemeine Erhöhung sie auch nicht fördern. In einem gewissen Sinn beeinträchtigt sie sogar die Sicherheit der Nationen. Diese ist, wie *Dalton* ⁵⁶ betont, nicht nur materiell, sondern auch psychologisch bedingt. Je grösser aber die Bedeutung des Rüstungsgedankens, desto kleiner ist die Sicherung gegen Krieg. Der Rüstungswettlauf der europäischen Mächte hat dies immer wieder deutlich gezeigt. Gleichwohl kann aber eine Nation allein nicht auf Militäraufwendungen verzichten. Ein solcher Verzicht wäre mit der Einbusse jeglicher Sicherheit

54) Heinrich Strathus, Internationaler Steuerbelastungsvergleich, Schriftenreihe der Deutschen Europa-Akademie, Heft 13, Frankfurt a. M., 1952, S. 64.

55) Adolf Wagner, Finanzwissenschaft, I. Teil, Leipzig und Heidelberg 1883, S. 418.

56) Hugh Dalton, a. a. O., S. 215.

verbunden. Insofern kommt den Militärausgaben ein grosser Nutzen zu. Dieser Gedanke sei durch ein Gleichnis von *Ricci*⁵⁷ noch verdeutlicht. Er führt aus: „Une communauté frappée par la petite vérole est plus heureuse si elle peut multiplier le nombre des médecins et infirmiers ainsi que la quantité de sérum: donc le travail des médecins et des infirmiers ainsi que celui des fabricants de sérum est productif. Mais la communauté serait encore plus heureuse si elle avait pu se passer de petite vérole, des médecins et infirmiers extraordinaires, et des vaccins contre la petite vérole.“ Auch bei den Militärausgaben handelt es sich um Aufwendungen, die nicht notwendig wären, wenn die Nationen nicht von der Krankheit des Rüstungsgedankens erfasst, d. h. die Menschen nur weiser und einsichtiger wären. Da diese Voraussetzung aber nicht erfüllt ist, stellen die Militärausgaben eine unbedingte Notwendigkeit für die einzelne Nation dar. Ihr Nutzen ist dabei um so grösser, je bedrohlicher die Gefahr von aussen ist. Sollte gar die Existenz der Nation auf dem Spiele stehen, so sind die Wehraufwendungen so dringlich wie die Verwirklichung des kulturellen Existenzminimums. Die öffentliche Mittelbeschaffung darf und muss sogar bis zu dieser äussersten Grenze ausgedehnt werden. Diese Auffassung wird in unmissverständlicher Weise auch von *Gerloff*⁵⁸ vertreten.

6. Kapitel

Anderungen in der Höhe des Volkseinkommens

Von grosser Bedeutung ist die öffentliche Finanzgebarung aber auch für die Höhe des Volkseinkommens. Der Staat kann sich auf die Dauer nach *Papi*⁵⁹ nicht Ziele setzen, die das reale Volkseinkommen versiegen lassen. Eine solche Politik, wie erhaben auch immer ihre sonstigen Ziele sein mögen, ist zum Scheitern verurteilt. Wie und in welchem Umfang kann nun aber die öffentliche Finanzgebarung einen Einfluss auf die Höhe des

57) Umberto Ricci, *La pression fiscale*, Revue de l'économie politique, Paris 1937, S. 260.

58) Wilhelm Gerloff, *Die öffentliche Finanzwirtschaft*, Bd. I, Frankfurt a. M., S. 185.

59) Giuseppe Ugo Papi, *Die Beziehungen zwischen Finanzwissenschaft und Wirtschaftswissenschaft*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, Tübingen 1952, S. 175.

Volkseinkommens haben? Hauptsächlich ist ihr Einfluss auf den Einsatz der Produktionsfaktoren von Bedeutung. Diese Erscheinung ist freilich höchst komplexer Natur. Der Einfluss der öffentlichen Finanzgebarung kommt erst nach einer längeren Zeitperiode im wirtschaftlichen Kreislauf voll zur Geltung. Doch sollen auch hier nur die unmittelbaren Auswirkungen der öffentlichen Mittelbeschaffung und -verwendung auf den Einsatz der einzelnen Produktionsfaktoren in Betracht gezogen werden. Es ergeben sich dadurch schon äusserst wertvolle Anhaltspunkte für die optimale Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung.

I. Öffentliche Mittelbeschaffung und Incentives

Die öffentliche Mittelbeschaffung kann grundsätzlich den Einsatz der Produktionsfaktoren hemmen, überhaupt nicht beeinflussen oder aber fördern. Ihre Auswirkungen auf die Verwendung von Boden, Arbeit und Kapital seien im folgenden näher untersucht.

1. Nutzung des Bodens

Die Belastung des Bodens durch die öffentliche Mittelbeschaffung kann sich auf die gesamte Grundrente beziehen, ohne dass der Anreiz zur Verwendung dieses Produktionsfaktors vermindert wird⁶⁰. Es hängt dies mit dem Wesen der Grundrente als einer naturgegebenen Differenzialrente zusammen. Auch wenn die Grundrente durch die öffentliche Mittelbeschaffung vollständig abgeschöpft wird, erfolgt die Nutzung des Bodens, da das Motiv seiner Verwendung hauptsächlich in dem erzielbaren Arbeits- und Kapitalertrag liegt. Freilich ist es ausserordentlich schwer zu beurteilen, wie weit ein Gewinn aus der Kombination der Produktionsfaktoren — und um eine solche Kombination muss es sich zwangsläufig immer handeln — auf der naturgegebenen Rente des Bodens beruht. Das Steuerobjekt der reinen Grundrente kann nach *Schumpeter*⁶¹ nicht genau erkannt

60) Vgl. Abba P. Lerner, *The Economics of Control*, New York 1946, S. 232: „A tax on the pure rent of land (in the economic sense of the original and indistructable powers of soil) will always fall entirely upon surplus and will never interfere with the use of resources.“

61) Joseph Schumpeter, *Die Krise des Steuerstaates*, Graz und Leipzig 1918, S. 31.

und steuertechnisch korrekt erfasst werden. Es handelt sich um etwas Ähnliches wie bei dem Versuch, den Schatten eines Esels mit einem Mehlsack zu beladen. Dies ändert jedoch nichts an der grundsätzlich richtigen Erkenntnis, dass die Belastung des Bodens nicht zu einer Einschränkung seiner Verwendung und damit zu einer Beeinflussung der Höhe des Volkseinkommens führt.

2. Einsatz der Arbeit

Von grösster Bedeutung ist hingegen der Einfluss der öffentlichen Mittelbeschaffung auf den Einsatz der Arbeit. Dabei kann nach *Dalton*⁶² unterschieden werden zwischen dem Einfluss auf die Arbeitsfähigkeit und Arbeitswilligkeit der Wirtschaftssubjekte.

Die Arbeitsfähigkeit wird beeinträchtigt, wenn Einkommen durch die öffentliche Mittelbeschaffung erfasst werden, die nahe dem Existenzminimum liegen. Dadurch wird die gegenwärtige körperliche und geistige Leistungsfähigkeit der Erwachsenen und die zukünftige Leistungsfähigkeit der Kinder vermindert. Diese Erscheinung tritt aber nicht nur bei der direkten Belastung kleiner Einkommen, sondern auch bei der indirekten Besteuerung von Gütern unelastischer Nachfrage auf. Dabei muss es sich nicht unbedingt um Güter des notwendigen Lebensbedarfs handeln. Auch die hohe Belastung gewisser Genussmittel, wie etwa Alkohol und Tabak, hat einen negativen Einfluss. Obwohl der Verbrauch dieser Güter abnimmt, werden die Ausgaben dafür erhöht. Dadurch aber wird indirekt der Verbrauch lebensnotwendiger Güter eingeschränkt. Dieser Nachteil wird regelmässig nur teilweise durch den Vorteil der Verminderung möglicher gesundheitlicher Schäden im Zusammenhang mit dem Konsum von Genussmitteln kompensiert.

Allgemein aber ist es ausserordentlich schwer, die Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung, deren Überschreitung zu einer Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit und damit zu einer Verminderung des Volkseinkommens führt, genau zu bestimmen. Doch kann nach *Amonn*⁶³ nicht daran gezweifelt werden, dass diese Grenze selbst in den reichsten und wirtschaftlich fortgeschrittensten Ländern in zahlreichen Fällen überschritten ist.

62) Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, London 1946, S. 103.

63) Alfred Amonn, *Grundsätze der Finanzwissenschaft*, I. Teil, Bern 1947, S. 198.

Viel wichtiger jedoch als der Einfluss der öffentlichen Mittelbeschaffung auf die Arbeitsfähigkeit ist ihre Auswirkung auf die Arbeitswilligkeit der Wirtschaftssubjekte. Dieses letztere Problem muss einer besonders eingehenden Betrachtung unterworfen werden.

Wie schon früher angeführt wurde, hat das Wirtschaftssubjekt grundsätzlich die Tendenz, seinen Arbeitsaufwand soweit auszudehnen, bis der Grenznutzen seines Einkommens mit dem Grenzarbeitsleid seines Erwerbs übereinstimmt. In Hinblick auf dieses Verhalten ist nun aber die öffentliche Mittelbeschaffung von grösster Bedeutung. Die öffentliche Mittelbeschaffung führt zu einer Senkung des Einkommens und damit zu einer Erhöhung des Grenznutzens. Einer Zunahme des Grenznutzens entspricht aber die Bereitschaft des Wirtschaftssubjektes, seinen Arbeitsaufwand auszudehnen, und zwar soweit, bis das Grenzarbeitsleid wiederum mit dem Grenznutzen des Einkommens übereinstimmt. Diese Erkenntnis darf jedoch nicht wie bei *Dehove*⁶⁴ zur Annahme führen, dass „l'impôt tend toujours à provoquer une production accrue.“ Eine Steuereinholung in diesem Sinn ist wohl möglich, doch kann sie nicht als Regel angenommen werden.

Auch die durch vermehrten Arbeitsaufwand erworbenen Einkommenseile werden wiederum durch die öffentliche Mittelbeschaffung erfasst. Dadurch aber nimmt ihr Grenznutzen wiederum ab. Die Belastung der zusätzlich erworbenen Einkommenseile kann dabei so gross sein, dass der mit ihnen verbundene Nutzen kleiner ist, als das mit vergrössertem Aufwand verbundene Arbeitsleid. In diesem Fall wird aber das Wirtschaftssubjekt von einer Steuereinholung absehen. Ja, es kann sogar der Nutzen der letzten verfügbaren Einkommenseinheit kleiner sein als das Grenzarbeitsleid, bei dem ohne öffentliche Mittelbeschaffung ein Ausgleich von Grenznutzen und Grenzkosten erfolgt wäre. In diesem Fall aber tritt eine Steuervermeidung ein, indem der Arbeitsaufwand vermindert wird. Die Arbeitswilligkeit wird gehemmt und damit sinkt das Volkseinkommen.

Es ist freilich schwierig allgemein zu beurteilen, welche dieser drei möglichen Reaktionen durch einen bestimmten Umfang der öffentlichen Mittelbeschaffung hervorgerufen wird. Es kann sich hier nur darum handeln, einige allgemein gültige Anhaltspunkte herauszuarbeiten, welche für die praktische Beurteilung dieses Problems von Bedeutung sind.

64) Gérard Dehove, *Economie et politique*, Bd. I, *Pression fiscale et équilibre économique*, Paris 1947, S. 155.

Wenn die öffentliche Mittelbeschaffung zu einer marginalen Belastung des Einkommens von 100 % führt, so wird der Arbeitsaufwand in bedeutendem Umfang eingeschränkt. Für all diejenigen Einkommensteile, die durch die öffentliche Mittelbeschaffung vollständig erfasst werden, besteht überhaupt kein Anreiz zu ihrem Erwerb. Der Arbeitsaufwand wird mindestens in dem Umfang zurückgehen, bis das Einkommen soweit gesunken ist, dass seine marginale Belastung kleiner als 100 % ist. In Hinblick auf die Höhe des Volkseinkommens ist es somit unmöglich, die Einkommen der privaten Wirtschaftssubjekte auf eine einheitliche Höhe hinunter vollständig zu erfassen. Eine solche Politik, wie erwünscht sie auch vom Gesichtspunkt der Verteilung des Volkseinkommens aus sein mag, würde zu dessen Senkung im Umfang der gesamten, vorgesehenen öffentlichen Mittelbeschaffung führen.

Eine Verminderung des Arbeitsaufwandes wird aber regelmässig auch dann eintreten, wenn die marginale Belastung eines Einkommens nicht 100, aber doch annähernd 100 % beträgt. Wie weit muss jedoch die marginale Belastung eines Einkommens sinken, bis der negative Einfluss der öffentlichen Mittelbeschaffung auf die Arbeitswilligkeit aufgehoben wird?

Gerloff⁶⁵ führt aus: „So viel ist jedoch gewiss, wenn der Ertrag eines Mehraufwandes an Arbeit zu 50 oder gar 80 und mehr vom Hundert weggesteuert wird, dann fragt sich der Unternehmer, ob es die Mühe und das Risiko lohne, noch ein paar Dutzend oder ein paar Hundert Arbeiter mehr zu beschäftigen, dann fragt sich der Arbeiter, warum er im Akkordlohn mehr arbeiten, im Zeitlohn Überstunden machen soll“. Zahlreiche andere Autoren glauben, dass die maximale marginale Belastung des Einkommens bei etwa 70 % liegt⁶⁶. Doch handelt es sich hier nur um subjektiv empirische und nicht um wissenschaftlich fundierte allgemeine Erkenntnisse. Grenzarbeitsleid und Grenznutzen des Einkommenserwerbs sind nicht genau bekannt.

Es liegt auf der Hand, dass das mit einem bestimmten Arbeitsaufwand verbundene Grenzarbeitsleid nicht bei allen Wirtschaftssubjekten gleich

65) Wilhelm Gerloff, Die Problematik hoher Steuerbelastung in der Marktwirtschaft, in ‚Beiträge zur Finanzwissenschaft und zur Geldtheorie‘, Festschrift für Rudolf Stucken, Göttingen 1953, S. 23 f.

66) Vgl. etwa Simon Kuznets, National Income and Taxable Capacity, The American Economic Review, Ergänzungsheft März, Menasha 1942, S. 54, und Fritz Neumark, Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung, Bern 1947, S. 139.

gross ist. Besonders darf vermutet werden, dass die Arbeitswilligkeit der einzelnen sozialen Klassen verschieden ist. Bei der näheren Abklärung dieses Problems sollte der Nationalökonom sich an den Soziologen wenden können. Doch kann dieser nur auf die ungenügende psychologische Fundierung der Soziologie hinweisen. Eine genaue Differenzierung des Arbeitsleides verschiedener sozialer Klassen ist noch nicht möglich. Aus praktischen Gründen muss daher angenommen werden, dass die Struktur des Arbeitsleides bei allen Wirtschaftssubjekten ungefähr gleich ist.

Schon mehr Aussagen können jedoch in bezug auf den Grenznutzen des Einkommens gemacht werden. Je kleiner ein Einkommen, desto grösser ist der mit ihm verbundene Grenznutzen. Eine bestimmte marginale Belastung wird daher um so weniger zu einer Verminderung der Arbeitswilligkeit führen, je kleiner das betreffende Einkommen ist. Selbst bei einer hohen marginalen Belastung darf bei kleinen Einkommen angenommen werden, dass diese eher zu einer Vergrösserung des Arbeitsaufwandes führt. Bei hohen Einkommen dagegen wird schon eine relativ geringe marginale Belastung zu einer Verminderung des Arbeitseinsatzes führen. In Hinblick auf die Höhe des Volkseinkommens erscheint somit eine eher degressive Gestaltung der öffentlichen Mittelbeschaffung wünschenswert. Dadurch wird besonders die Unternehmerinitiative, die als eigentlicher Motor des Wirtschaftslebens angesprochen werden muss, nicht gehemmt. Eine degressive Verteilung der öffentlichen Abgaben wird jedoch mit zunehmendem Umfang der öffentlichen Mittelbeschaffung immer schwieriger, da dadurch die Arbeitsfähigkeit der niedrigen Einkommensklassen beeinträchtigt wird. Es kann jedoch nicht daran gezweifelt werden, dass in zahlreichen Ländern, trotz grossem Umfang der öffentlichen Mittelbeschaffung deren Verteilung weitgehend degressiven Charakter aufweist. Freilich fällt es ausserordentlich schwer, über die Struktur der öffentlichen Mittelbeschaffung genauere Aussagen zu machen, da die effektive Incidenz der öffentlichen Abgaben, besonders auf Grund der Überwälzungsvorgänge, meist nur ungenügend bekannt ist. Doch kommen etwa *Colm* und *Tarasow*⁶⁷ an Hand eingehender Untersuchungen zum Schluss, dass in den USA bei Einkommen von 10 000 Dollar, d. h. bei der grossen Mehrzahl aller Einkommen, von der

67) *Colm* und *Tarasow*, Who Pays the Taxes?, U.S. Temporary Nat. Ec. Committee, Monogr. Nr. 3, S. 6, zitiert nach S. M. Fine, Public Spending and Postwar Economic Policy, New York 1944, S. 68.

Progression der öffentlichen Mittelbeschaffung keine Rede sein kann. Aber auch in England soll nach *Shirras* und *Rostas* ⁶⁸ erst bei Einkommen über 1000 Pfund eine Progression eintreten.

Abschliessend muss nun aber auch noch berücksichtigt werden, dass der Arbeitseinsatz der Wirtschaftssubjekte nicht ausschliesslich auf die bisher besprochenen, ökonomischen Gründe zurückgeführt werden kann.

Man darf wohl mit *Prentis* ⁶⁹ annehmen, dass in der Marktwirtschaft das ökonomische Motiv von grösster Bedeutung ist. Doch weist *Gerloff* ⁷⁰ mit Recht darauf hin, dass der Mensch „in seinem gesellschaftlichen Dasein viel mehr homo ambitiosus als homo oeconomicus“ ist. So ist es nach *Dalton* ⁷¹ unwahrscheinlich, dass die Arbeitswilligkeit als Mittel zur Befriedigung grosssprecherischer Eitelkeit durch die Zunahme der öffentlichen Mittelbeschaffung bedeutend, wenn überhaupt beeinträchtigt wird. *Chapman* ⁷² aber macht geltend, dass gerade bei den Menschen, deren Arbeit von grosser Bedeutung ist, die mit der Arbeit verbundene Befriedigung meist wichtiger erscheint als ein Geldgewinn. Doch auch der Wunsch nach Achtung der Mitmenschen und das Gefühl einer gewissen Verantwortung gegenüber der Gemeinschaft können von grösster Bedeutung für die Arbeitswilligkeit sein. So soll etwa der Vorsitzende des englischen Coal Board 5000 Pfund ⁷³ weniger verdienen als früher in der Privatindustrie. Solche Beispiele aber können in grosser Zahl angeführt werden.

Der Arbeitsaufwand der Wirtschaftssubjekte wird aber nicht nur in bedeutendem Umfang durch ausserökonomische Motive beeinflusst. Es müssen auch noch die Friktionen des Wirtschaftslebens berücksichtigt werden. Die Ausdehnung und Beschränkung des Arbeitsaufwandes ist nicht immer ohne weiteres möglich. Die Arbeitszeit wird weitgehend durch

68) George F. Shirras und L. Rostas, *The Burden of British Taxation*, Cambridge 1942, S. 56.

69) H. W. Prentis, *Taxation and Business Initiative*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia 1949, S. 70.

70) Wilhelm Gerloff, a. a. O., S. 24: „... ist in seinem gesellschaftlichen Dasein viel mehr homo ambitiosus als homo oeconomicus.“

71) Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, London 1946, S. 108: „The desire to work . . . , in order to indulge a sense of vainglorious vulgarity, is not likely to be much, if at all, abated by increased taxation.“

72) Sydney Chapman, *The Profit Motive and the Economic Incentive*, The Economic Journal, London 1946, S. 53.

73) Labour Party, *Handbuch* 1951, *Facts and Figures for Socialists*, London 1950, S. 64.

Gesetz und Überlieferung bestimmt. So hat zumindest der unselbständig Erwerbende vielfach nur die Möglichkeit, während einer bestimmten Zeit oder aber überhaupt nicht zu arbeiten. Freilich besteht im Rahmen der Akkordarbeit eine grössere Freiheit der Selbstbestimmung. Besonders aber können die selbständig Erwerbenden, soweit ihre Unternehmungen nicht kapitalintensiver Natur sind, ihren Arbeitseinsatz weitgehend frei gestalten ⁷⁴.

Die Berücksichtigung der ausserökonomischen Motive und die weitgehende, zumindest zeitliche Starrheit des Arbeitsaufwandes lassen aber deutlich erkennen, dass der negative Einfluss einer umfangreichen öffentlichen Mittelbeschaffung auf den Arbeitseinsatz der privaten Wirtschaftssubjekte nicht überschätzt werden darf ⁷⁵. Bei den niedrigen Einkommensklassen hemmt hauptsächlich die Starrheit der Arbeitszeit, bei den hohen die ausserökonomischen Motive eine weitgehende Einschränkung des Arbeitsaufwandes.

3. Bildung von Kapital

Von sehr grosser Bedeutung für die Höhe des Volkseinkommens ist aber auch die Kapitalbildung. Welches ist jedoch der Einfluss der öffentlichen Mittelbeschaffung auf den Produktionsfaktor Kapital? Nach *Keith* ⁷⁶ müssen hauptsächlich die Auswirkungen der öffentlichen Mittelbeschaffung auf das Sparen und die Investitionen näher untersucht werden.

Für den Umfang des Sparvolumens ist die öffentliche Mittelbeschaffung nur dann von Bedeutung, wenn sie solche Einkommen trifft, bei denen überhaupt die Tendenz zum Sparen besteht. Freilich ist es schwierig zu beurteilen, von welcher durchschnittlichen Einkommenshöhe an im allgemeinen gespart wird. Nach *Keynes* ⁷⁷ ist die Befriedigung der unmittel-

74) Henri Krier, *La charge des impôts sur l'économie (Théorie de la pression fiscale)*, Paris 1944, S. 41.

75) Vgl. auch Thomas H. Sanders, *Effects of Taxation on Executives*, Boston 1951, S. 12: „The economy has not — as a tax consequence — lost a serious amount of services. For the most part, . . ., business men are currently working as hard under high tax rates, as they would under low rates . . .“

76) E. Gordon Keith, *Tax Policy and Investment*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 266, Philadelphia, S. 82.

77) John M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London 1936, S. 97.

baren und ursprünglichen Bedürfnisse eines Mannes und seiner Familie meist dringlicher als die Aufhäufung von Geld, die nur auftritt, wenn ein gewisser Grad an Komfort erreicht ist. Dieses Minimum an Lebenshaltung ist jedoch von Land zu Land verschieden und kann unmöglich allgemein umrissen werden. Es besteht jedoch kein Zweifel darüber, dass es in den meisten wirtschaftlich fortgeschrittenen Ländern recht hoch gelegen ist.

Bei den Einkommen jedoch, bei denen gespart wird, ergibt sich die Grösse des Konsumverzichts grundsätzlich nach dem psychologischen Gesetz von *Keynes*⁷⁸. Er führt aus: „Das fundamentale, psychologische Gesetz, auf welches wir uns in aller Sicherheit stützen können a priori auf Grund unserer Kenntnis der menschlichen Natur und a posteriori auf Grund eingehender Erkenntnisse der Erfahrung, besagt, dass der Mensch durchschnittlich und meist dazu neigt, seinen Konsum bei wachsendem Einkommen auszudehnen, aber nicht in dem Umfang wie das Einkommen zunimmt.“ Je höher somit ein Einkommen, desto bedeutender ist der relative Anteil des Sparens. Je geringer aber ein Einkommen, desto kleiner ist die relative Bedeutung des Sparens. So betrug etwa nach Angaben von *Barna*⁷⁹ in England der Anteil der Einkommen über 1000 Pfund am gesamten Sparvolumen volle 42 %. In den USA aber verteilten sich nach *Copeland*⁸⁰ 1935 Einkommen und respektives Sparvolumen wie folgt:

Bevölkerung	Nettoeinkommen	Sparvolumen
	(in Mill. Dollar)	
10 % Grosseinkommen	21 450	6 290
55 % Mittlere Einkommen	31 340	900
35 % Kleineinkommen	5 570	— 1 210

Wenn daher die öffentliche Mittelbeschaffung hauptsächlich zu einer Belastung der hohen Einkommen führt, so muss mit einem unvergleichlich grösseren Verlust an potentiellen Investitionsmitteln gerechnet werden, als

78) John M. Keynes, a. a. O., S. 96: „The fundamental psychological law, upon which we are entitled to depend with great confidence both a priori from our knowledge of human nature and from the detailed facts of experience, is that men are disposed, as a rule and on the average, to increase their consumption as their income increases, but not by as much as the increase in their income.“

79) T. Barna, *Redistribution of Incomes through Public Finance in 1937*, Oxford 1945, S. 153.

80) Morris A. Copeland, *The Social and Economic Determinants of Income in the USA*, *The American Economic Review*, Menasha März 1947, S. 56.

wenn die nämlichen öffentlichen Abgaben niedrigere Einkommen belasten würden. Auch in dieser Hinsicht erscheint somit in Hinblick auf die Höhe des Volkseinkommens eine progressive Gestaltung der öffentlichen Mittelbeschaffung als unerwünscht. Eine Nivellierung der Einkommen aber erscheint vollkommen unmöglich. Eine solche Verteilung des Volkseinkommens würde zum Beispiel in den USA nach *Lubell*⁸¹ zu einem Verlust von vollen 60 % des gegenwärtigen Sparvolumens führen.

Es kann jedoch der Einfluss der öffentlichen Mittelbeschaffung auf die Grösse des Sparvolumens nicht ausschliesslich in strenger Anlehnung an das psychologische Gesetz von Keynes beurteilt werden. Neben der Grösse des verfügbaren Einkommens sind noch zahlreiche andere Faktoren für den Umfang des Sparvolumens von Bedeutung⁸².

Insbesondere sollte auch das soziale Milieu berücksichtigt werden. Es ist wohl bekannt, dass bei gleichem Einkommen in landwirtschaftlichen Kreisen zum Beispiel mehr gespart wird als bei Arbeitern. Doch ist auch der Einfluss der Einkommensgrösse auf das Sparen bei physischen und juristischen Personen grundsätzlich verschieden. Bei juristischen Personen spielt oft der Konsumgedanke, d. h. die Ausschüttung von Gewinnen nur eine untergeordnete Rolle gegenüber der Bildung von Reserven. Vor allem aber muss berücksichtigt werden, dass nur ein kleiner Teil des volkswirtschaftlichen Sparens auf dem freien Konsumverzicht der privaten Wirtschaftssubjekte beruht. Nach *Jöhr*⁸³ beträgt zum Beispiel in der Schweiz das freie Sparen nur ca. 19 % des gesamten Sparvolumens. Von entscheidender Bedeutung ist das gebundene Sparen. Hier aber hat das private Wirtschaftssubjekt nur beschränkt die Möglichkeit, seine Spartätigkeit auf Grund der öffentlichen Mittelbeschaffung einzuschränken. Bei einer Lebensversicherung zum Beispiel müssen regelmässig Prämien entrichtet oder aber die Versicherung aufgelöst werden. Dazu wird jedoch ein Wirtschaftssubjekt nur selten bereit sein, da damit meist ein empfindlicher Verlust verbunden ist. Hauptsächlich muss aber auch das sogenannte Zwangssparen in Rechnung gestellt werden. Auf dieses hat jedoch die

81) H. Lubell, Effects of Redistribution of Incomes on Consumer's Expenditures, *The American Economic Review*, Menasha März 1947, S. 157.

82) Siehe etwa Hubert Brochier, *Finances publiques et redistribution des revenus*, Paris 1950, S. 118 ff.

83) Walter A. Jöhr, *Aktuelle Probleme der Kapitalanlage, Wirtschaft und Recht*, Zürich 1949, S. 171.

öffentliche Mittelbeschaffung überhaupt keinen unmittelbaren Einfluss. Es handelt sich dabei nicht nur um das Sparen im Rahmen staatlicher Versicherungsinstitutionen. Auch die Spartätigkeit des Staates selbst kann von grösster Bedeutung sein. So betrug nach Jöhr⁸⁴ in der Schweiz das Sparvolumen von Bund, Kantonen und Gemeinden im Jahre 1948 ca. 34 %/o des gesamten Kapitalangebotes. Auf solche Art aber kann ein möglicher, privatwirtschaftlicher Sparrückgang weitgehend kompensiert werden. Freilich ist in der Marktwirtschaft das Sparen grundsätzlich dem freien Ermessen der privaten Wirtschaftssubjekte überlassen. Die Übernahme dieser Aufgabe durch den Staat, durch den dann auch die Kapitalanlage und damit die Richtung der Produktion bestimmt werden muss, bedeutet ein Verlassen der individualistischen Wirtschaftsordnung. Es kann in diesem Zusammenhang von einem Überschreiten der marktwirtschaftlichen Grenze auf Grund der öffentlichen Mittelbeschaffung gesprochen werden.

Für die Höhe des Volkseinkommens ist jedoch die Spartätigkeit allein nicht entscheidend. Sie bildet lediglich die Voraussetzung für die Kapitalbildung. Wohl können in einer geschlossenen Volkswirtschaft die Investitionen auf die Dauer nicht grösser, doch aber wesentlich kleiner als das Sparvolumen sein. Der Umfang der Investitionen, die für die Grösse des Volkseinkommens massgebend sind, hängt im besonderen von der Höhe des Zinsfusses und der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals ab.

Eine Erhöhung des Zinsfusses, die durch eine Einschränkung des Sparvolumens hervorgerufen werden kann, beeinflusst jedoch die Investitionstätigkeit nicht entscheidend. Von viel grösserer Bedeutung ist ein Sinken der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals. Es muss daher hauptsächlich der Einfluss der öffentlichen Mittelbeschaffung auf diese Grösse untersucht werden. Die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals wird aber regelmässig vermindert durch eine Belastung der mit den Investitionen verbundenen Gewinne. Hayek⁸⁵ etwa verhält sich daher äusserst ablehnend gegenüber der Belastung der Unternehmergewinne. Er glaubt, dass die Verringerung des Anreizes zu Neuinvestitionen, die im Denken der Nationalökonomien Keynescher Richtung eine so bedeutende Rolle spielt, fast ausschliesslich durch die Höhe der Gewinnbesteuerung erklärt werden kann.

84) Walter A. Jöhr, a. a. O., S. 173.

85) F. A. Hayek, Die Ungerechtigkeit der Steuerprogression, Schweizer Monatshefte, Heft 8, Zürich 1952, S. 512.

Eine so extreme Stellungnahme ist jedoch unseres Erachtens nicht zulässig. Der Anreiz zu Investitionen wird nur in bedeutendem Umfang gehemmt, wenn mögliche Investitionsverluste nicht mehr durch allfällige Gewinne überkompensiert werden können. Dann wäre die Investitionstätigkeit nach *Lerner*⁸⁶ „gleich dem Kauf von Losen, bei denen ein eventueller Gewinn abgeschöpft wird, so dass gesagt werden kann: ‚Kopf verlier ich, Zahl gewinnst du.‘“ Welchen Umfang freilich die öffentliche Mittelbeschaffung genauer annehmen darf, ohne dass eine unerwünschte Hemmung der Investitionen auftritt, kann allgemein nicht gesagt werden. Auch in Hinblick auf die Investitionen ist die öffentliche Mittelbeschaffung meist weniger durch ihre Höhe als durch ihre Verteilung von Bedeutung.

Ein Sinken der Investitionen kann weitgehend vermieden werden durch die Gewährung beschleunigter Abschreibungen auf Maschinen und Ausrüstungen. Doch auch die Möglichkeit sogenannter ‚loss offsets‘ ist nach *Domar* und *Musgrave*⁸⁷ von grosser Bedeutung. Es können hier die bei den Investitionen entstandenen Verluste bei der Besteuerung abgezogen werden, so dass die öffentliche Hand nicht nur an den Gewinnen, sondern auch an den Verlusten beteiligt ist. Daneben aber kann nach *Traa*⁸⁸ auch die Garantie von Minimalgewinnen einen Rückgang der Investitionen bedeutend mildern. All diese Massnahmen aber bedeuten nichts anderes als eine Verminderung der Progression der öffentlichen Mittelbeschaffung.

Doch auch bei der Investitionstätigkeit dürfen die rein ökonomischen Motive nicht überschätzt werden. Besonders von den Vertretern der neo-liberalen Richtung wird dem Gewinnmotiv meist eine zu grosse Bedeutung beigemessen. Dieses aber hat nach *Colm*⁸⁹ immer mehr an Bedeutung verloren in einer Zeit, wo die Unternehmerfunktion zu einem grossen Teil von Festbesoldeten ausgeübt wird. Von grösster Bedeutung sind auch die ausserökonomischen Motive. Welche Struktur und welchen Umfang die öffentliche Mittelbeschaffung freilich unter ihrer Berücksichtigung annehmen

86) Abba P. Lerner, *The Economics of Control*, New York 1946, S. 238: „... like buying tickets in a lottery where the prize is taxed away so that it becomes a case of ‘heads I loose, tail you win’“.

87) Evsey D. Domar und Richard M. Musgrave, *Proportional Income Taxation and Risk-Taking*, *The Quarterly Journal of Economics*, Cambridge Mass., Mai 1944, S. 388 ff.

88) P. C. van Traa, *Optimale Belastingdruk*, Groningen 1951, S. 19.

89) Gerhard Colm, *Der Einfluss der Steuer auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit*, Festgabe für Georg von Schanz, Bd. I, Tübingen 1928, S. 132.

darf, ohne dass die Investitionen empfindlich beeinträchtigt werden, kann allgemein wiederum nicht genau ausgeführt werden.

*Keith*⁹⁰ glaubt etwa, dass in den USA bei einer Belastung bis zu 38 % der Unternehmergewinne schon eine gewisse Gefahr für den zukünftigen ökonomischen Fortschritt besteht. Nach *Neumark*⁹¹ dagegen sollen gerade Repräsentanten des echten Unternehmertyps im Schumpeterschen Sinne zugegeben haben, dass auch Einkommenssteuersätze von über 50 % ihre Initiative auf die Dauer nicht zu lähmen vermögen. Ja sogar das britische Steuersystem, das abgesehen von Deutschland zur höchsten Belastung in Europa führt, wird von berufener Seite sehr positiv beurteilt. So schreibt *Weaver*⁹²: „Es besteht kein wichtiges Anzeichen für einen Mangel an Unternehmerinitiative. Die Geschäftswelt befindet sich in einer extensiven Wiederaufbau- und Expansionsperiode.“

Abschliessend muss somit auch in Hinblick auf die Kapitalbildung festgestellt werden, dass der negative Einfluss einer umfangreichen öffentlichen Mittelbeschaffung auf die Höhe des Volkseinkommens meist überschätzt wird. Wie *Keynes*⁹³ ausführt „ist es nicht notwendig für die Stimulierung der wirtschaftlichen Aktivität, dass das Spiel um so hohe Einsätze gespielt wird. Viel niedrigere Einsätze entsprechen dem Zweck ebenso gut, sobald die Spieler sich nur an sie gewöhnt haben“.

II. Bedeutung der öffentlichen Ausgaben

Der negative Einfluss einer umfangreichen öffentlichen Mittelbeschaffung auf die Höhe des Volkseinkommens kann jedoch noch keine entscheidenden Anhaltspunkte für die volkswirtschaftliche Grenze der öffentlichen Ab-

90) E. Gordon Keith, *Tax Policy and Investment*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 266, Philadelphia 1949, S. 82.

91) Fritz Neumark, *Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung*, Bern 1947, S. 139.

92) F. Weaver, *Taxation and Redistribution in the United Kingdom*, The Review of Economics and Statistics, Vol. 32, Cambridge Mass. 1950, S. 206: „Nor is there important evidence of a lack of entrepreneurial initiative. Business is now engaged in a extensive rehabilitation und expansion.“

93) John M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London 1936, S. 374: „... it is not necessary for the stimulation of these activities ... that the game should be played for such high stakes. Much lower

gaben vermitteln. Die mit der öffentlichen Mittelbeschaffung verbundene Nutzeneinbusse kann weitgehend durch den Nutzen der öffentlichen Ausgaben, die wiederum zu einer Erhöhung des Volkseinkommens führen können, kompensiert werden. Es sind daher im folgenden noch die öffentlichen Transfer- und Nichttransferausgaben näher zu würdigen.

1. Transferausgaben

Bei den Transferausgaben handelt es sich, wie schon betont, hauptsächlich um Sozialaufwendungen, Subventionen und den öffentlichen Schuldendienst.

Die Auswirkung der öffentlichen Sozialausgaben auf die Höhe des Volkseinkommens kann aber sehr unterschiedlich sein. Es besteht kein Zweifel darüber, dass die öffentlichen Sozialaufwendungen sehr oft die Arbeitsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte beträchtlich erhöhen und damit ein Anwachsen des Volkseinkommens fördern. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Ausgaben zur Förderung der Gesundheit und Ausbildung sowie um Ausgaben zur Linderung grösster Armut. Soweit freilich solche Ausgaben an Wirtschaftssubjekte ausgerichtet werden, die nicht mehr in dem Produktionsprozess eingegliedert sind, kann nicht mit einer Förderung der wirtschaftlichen Aktivität gerechnet werden. Besonders aber ist oft der Einfluss der öffentlichen Sozialausgaben auf die Arbeitswilligkeit äusserst problematisch. Die Sozialaufwendungen führen oft zu einem bedeutenden Sinken des Grenznutzens kleiner Einkommen. Damit ist aber grundsätzlich eine Verminderung der Arbeitswilligkeit und damit sogar ein Sinken des Volkseinkommens verbunden. Das geradezu klassische Beispiel produktionshemmender Sozialausgaben stellt dabei nach Masoin⁹⁴ die unbedingte Garantie des Existenzminimums dar. In Hinblick auf die Sozialausgaben ist somit eine eher zurückhaltende öffentliche Mittelbeschaffung angezeigt, soll gesamthaft die Höhe des Volkseinkommens nicht beeinträchtigt werden.

Einen regelmässig sehr günstigen Einfluss auf die Höhe des Volkseinkommens haben dagegen die öffentlichen Subventionen. Sie können in

stakes will serve the purpose equally well, as soon as the players are accustomed to them."

94) Maurice Masoin, *Théorie économique des finances publiques*, Paris et Bruxelles 1946, S. 147.

bedeutendem Umfang den Einsatz von Arbeit und Kapital fördern. Dabei handelt es sich nicht nur um sogenannte Erhaltungssubventionen, sondern insbesondere auch um Förderungssubventionen. Die Produktion wird auf Grund der Subventionen eine Zunahme erfahren in dem Umfang, bis Grenzkosten minus Subventionen gleich dem Preis der Produkte oder aber die Grenzkosten gleich dem Preis plus Subventionen sind. Es ist klar, dass dabei mit einer um so grösseren Ausdehnung der Produktion gerechnet werden kann, je mehr diese unter dem Gesetz abnehmender Kosten steht.

Doch auch der öffentliche Schuldendienst hat die Tendenz, die Produktion zu fördern. Die durch den Staat ausgeschütteten Gelder fliessen eher höheren Einkommenskategorien zu. Bei diesen aber ist, wie schon früher implicite dargelegt wurde, die Gefahr einer möglichen Einschränkung des Arbeitsaufwandes nicht so gross. Die ausgeschütteten Gelder werden hauptsächlich gespart. Diese Zunahme des Sparvolumens aber führt zu einem Investitionsdruck, und damit kann schon mit einer Förderung des Volkseinkommens gerechnet werden. Lediglich in Hinblick auf die Höhe des Volkseinkommens ist somit die öffentliche Mittelbeschaffung zur Speisung des Schuldendienstes eher positiv zu beurteilen.

2. Nichttransferausgaben

Unterschiedlich ist aber auch der Einfluss der öffentlichen Nichttransferausgaben auf die Höhe des Volkseinkommens.

Es kann kein Zweifel über den überragenden Nutzen der Aufwendungen für Ordnung und Sicherheit im Innern eines Landes bestehen. Diese Ausgaben bilden weitgehend die eigentliche Voraussetzung für ein geordnetes Wirtschaftsleben. Der Staat stellt dadurch gleichsam die Spielregeln für die Konkurrenz auf. Nur so kann der Marktmechanismus sich voll entfalten und zu einem hohen Volkseinkommen führen. Es kann in diesem Zusammenhang von der Konkurrenz als einer staatlichen Veranstaltung gesprochen werden.

Sehr positiv in Hinblick auf die Höhe des Volkseinkommens sind aber meist auch diejenigen öffentlichen Aufwendungen zu beurteilen, durch welche eine eigentliche Förderung der Produktion direkt oder indirekt angestrebt wird.

Es kann dadurch der Einsatz der Produktionsfaktoren gewaltig gefördert werden.

So wurde schon von den Klassikern⁹⁵ die direkte Förderung der Produktion befürwortet, sofern dadurch Lücken im Marktsystem ausgefüllt werden. In zahlreichen Wirtschaftszweigen betätigt sich das private Wirtschaftssubjekt trotz grösster Produktivität der eingesetzten Produktionsfaktoren nicht, da besonders die unmittelbare Rentabilität gering ist. Es sei etwa auf die Entwicklung neuer Länder, Flusskorrekturen, Aufforstung etc. hingewiesen. Ein Eingreifen des Staates kann hier zu einer beträchtlichen Erhöhung des Volkseinkommens führen. Von grossem Nutzen ist aber auch die öffentlich-wirtschaftliche Aktivität auf den Gebieten, wo die privaten Wirtschaftssubjekte wohl tätig sind, doch nicht rationell wirtschaften können. Als klassisches Beispiel kann etwa nach *Allen* und *Brownlee*⁹⁶ die Bewirtschaftung des Strassennetzes erwähnt werden. Die Deckung der Kosten für den Ausbau und Unterhalt des Strassensystems nach dem privatwirtschaftlichen Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit ist viel weniger wirtschaftlich, als ihre Aufbringung durch allgemeine öffentliche Abgaben.

Besonders aber kann auch die indirekte Förderung der Produktion durch die öffentliche Hand das Volkseinkommen sehr positiv beeinflussen. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Aufwendungen zur Förderung der Ausbildung und Gesundheit eines Volkes. Der Nutzen solcher Ausgaben wird, wie schon früher betont wurde, vom einzelnen Wirtschaftssubjekt regelmässig bedeutend unterschätzt. Auch muss bei Sozialaufwendungen dieser Art, d. h. in Form von Nichttransferausgaben meist nicht mit einer Beeinträchtigung der Arbeitswilligkeit gerechnet werden. Soweit der Staat Dienstleistungen zur Verfügung stellt, die vorher nicht aus dem persönlich verfügbaren Einkommen erworben wurden, erfährt dieses keine Freisetzung von Geldmitteln, die nun weniger dringlichen Bedürfnissen zugewendet werden können. Der Grenznutzen des persönlich verfügbaren Einkommens bleibt gleich.

95) Vgl. etwa Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Bd. III, Basel 1791, S. 308.

96) Edward D. Allen und O. H. Brownlee, *Economics of Public Finance*, New York 1947, S. 158.

Der überragende Nutzen der öffentlichen Aufwendungen zur Förderung der Produktion kann freilich keine unbeschränkte öffentliche Mittelbeschaffung rechtfertigen. Es besteht auch hier nach *Dalton*⁹⁷ eine Grenze dessen, was vorteilhaft ausgegeben werden kann. Doch berechtigen starke Gründe zur Annahme, dass diese Grenze meist bedeutend jenseits des Umfangs der gegenwärtigen öffentlichen Aufwendungen zur Förderung der Produktion liegt.

Sehr problematisch dagegen sind wiederum, auch in Hinblick auf die Höhe des Volkseinkommens, die öffentlichen Aufwendungen für militärische Zwecke. Es wurde schon darauf hingewiesen, dass die Militärausgaben ihrer Natur nach destruktiven Charakters sind. Sie können zur Zerstörung des physischen und materiellen Erbes einer Nation und damit zu einem gewaltigen Sinken des Volkseinkommens führen. Wohl besteht auch die Möglichkeit eines militärischen Sieges. Es sei in diesem Zusammenhang auf die erfolgreichen Kolonialkriege früherer Zeiten hingewiesen. Dadurch können neue und sehr vorteilhafte Möglichkeiten für den Einsatz der Produktionsfaktoren erschlossen werden. Die damit verbundene Erhöhung des Volkseinkommens aber kann grundsätzlich die mit den Wehraufwendungen immer verbundenen Nachteile überkompensieren. Doch ist diese Möglichkeit besonders heute sehr unwahrscheinlich.

Meist aber sind die Militärausgaben nur präventiver Natur. Da sie jedoch in ihrer Höhe regelmässig durch die Wehraufwendungen anderer Nationen bestimmt werden, ist damit keine Vergrösserung, sondern eher eine Beeinträchtigung der nationalen Sicherheit verbunden. Dadurch aber wird der Einsatz der Produktionsfaktoren gehemmt. Gleichwohl kann jedoch eine einzelne Nation allein nicht auf Militärausgaben verzichten. Es wäre damit der Verlust jeglicher Sicherheit und eine noch grössere Lähmung des Wirtschaftslebens verbunden. Auch aus dieser Überlegung heraus kann daher eine umfangreiche öffentliche Mittelbeschaffung für militärische Zwecke gerechtfertigt sein. Zudem können die Militärausgaben unter Umständen auch ein Anwachsen des Volkseinkommens fördern, indem die Rüstungsanstrengungen zu einer Beschleunigung der technischen Entwicklung führen. *Lindholm*⁹⁸ weist in diesem Zusammenhang auf die

97) Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, London 1946, S. 221: „There are, of course, limits to the amount that can be advantageously spent by public authorities on these objects, but there are strong grounds for believing that these limits lie well ahead of most actual expenditures.“

grosse volkswirtschaftliche Bedeutung des ‚atomic research program‘ in den USA hin. Doch handelt es sich hier nur um eine Nebenwirkung, die keineswegs überschätzt werden darf.

7. Kapitel

Zusammenfassung und Würdigung

Eine wissenschaftliche Erörterung des Problems der volkswirtschaftlichen Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung wurde erst auf Grund der Grenznutzentheorie möglich. Doch vermochten die älteren Grenznutzentheoretiker noch kaum über formale Erkenntnisse hinaus zu gelangen. Eine genauere Beurteilung der volkswirtschaftlichen Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung wird erst möglich, wenn die Finanzgebarung der öffentlichen Hand in Hinblick auf die Verteilung und Höhe des Volkseinkommens eingehend untersucht wird.

In Hinblick auf die Verteilung des Volkseinkommens ergeben sich dabei vorerst wichtige Anhaltspunkte für die Struktur der öffentlichen Mittelbeschaffung. Die damit verbundene Nutzeneinbusse ist um so kleiner, je progressiver die Belastung ist. Dabei kann diese in Hinblick auf die Transferausgaben der öffentlichen Hand soweit ausgedehnt werden, bis das persönlich verfügbare Volkseinkommen nivelliert ist. Wie weit jedoch dieses unter Berücksichtigung der Nichttransferausgaben absinken darf, kann allgemein gültig nicht bestimmt werden. Doch kann kein Zweifel darüber bestehen, dass im allgemeinen noch eine beträchtliche Ausdehnung der öffentlichen Mittelbeschaffung wünschenswert ist, soweit damit eine Vorsorge für die Zukunft der Volkswirtschaft verbunden ist. Recht problematisch dagegen ist die öffentliche Mittelbeschaffung in Hinblick auf die Wehraufwendungen. Doch können diese in Zeiten der Gefährdung der nationalen Existenz eine öffentliche Mittelbeschaffung bis zur äussersten Grenze des kulturellen Existenzminimums rechtfertigen.

In Hinblick auf die Höhe des Volkseinkommens erscheint freilich eine andere Gestaltung der öffentlichen Mittelbeschaffung wünschenswert. Der Einsatz von Arbeit und Kapital soll möglichst wenig gehemmt werden. Dies aber ist dann der Fall, wenn die öffentliche Mittelbeschaffung eine

98) Richard W. Lindholm, Public Finance and Fiscal Policy, New York 1950, S. 261.

eher degressive Struktur aufweist. Doch darf diese nicht zu einer Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte führen. Wie weit freilich die öffentliche Mittelbeschaffung in Hinblick auf die Höhe des Volkseinkommens ausgedehnt werden darf, kann allgemein nicht genau bestimmt werden. Doch besteht kein Zweifel darüber, dass auch eine umfangreiche öffentliche Mittelbeschaffung auf die Dauer die wirtschaftliche Aktivität nicht bedeutend zu lähmen vermag. Auch kann teilweise durch die öffentliche Mittelverwendung wiederum eine bedeutende Erhöhung des Volkseinkommens eintreten. Doch ist hier, besonders in Hinblick auf die Sozialaufwendungen in Form von Transferausgaben und die Militäraufwendungen, eine äusserst zurückhaltende Beurteilung angebracht.

Welche Struktur und welchen Umfang die öffentliche Mittelbeschaffung aber sowohl in Hinsicht auf die Verteilung als auch die Höhe des Volkseinkommens annehmen darf, hängt nach Jöhr⁹⁹, auf Grund der bestehenden Antinomie dieser Ziele, von der kleinstmöglichen Gesamteinbusse bei ihrer teilweisen Nichtrealisierung ab. Doch kann, wie Bickel¹⁰⁰ betont, bei dem gegenwärtigen Stand der Finanzwissenschaft diese noch keine gültige Auskunft darüber geben, wo genauer der Punkt liegt bei dem der Nachteil einer Verringerung des Volkseinkommens grösser ist als der Vorteil einer gleichmässigeren Verteilung. Es ist daher angezeigt, bei der Beurteilung der optimalen Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung sich hauptsächlich von der Sorge um die Höhe des Volkseinkommens leiten zu lassen. Dabei kann dieses Problem in der Praxis weitgehend nur durch die Methode von ‚trial and errors‘ gelöst werden. Wie Gerloff¹⁰¹ mit Nachdruck hervorhebt, handelt es sich eben weitgehend um eine Grenze, die weder genau errechnet noch erraten, „sondern nur von weitblickenden Politikern und Staatsmännern mit warmen Herzen und klugen Köpfen gefunden oder wenigstens empfunden werden“ kann. Dieses Empfinden aber ist zumindest durch unsere Ausführungen ganz wesentlich gefördert worden.

99) Walter A. Jöhr, Das Problem der Wirtschaftsordnung, in ‚Individuum und Gemeinschaft‘, Festschrift der Handels-Hochschule St. Gallen, St. Gallen 1949, S. 237.

100) Wilhelm Bickel, Die Steuer als Instrument des Einkommens- und Vermögensausgleichs, in ‚Probleme der öffentlichen Finanzen und der Währung‘, Festgabe für Eugen Grossmann, Zürich 1949, S. 27.

101) Wilhelm Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft, Bd. I, Frankfurt a. M., 1948, S. 185.

Dritter Teil

FINANZWIRTSCHAFTLICHE GRENZEN
ÖFFENTLICHER MITTELBESCHAFFUNG

Einleitung

Von grosser Bedeutung für die öffentliche Mittelbeschaffung sind aber nicht nur volkswirtschaftliche, sondern insbesondere auch finanzwirtschaftliche Grenzen. Die entgeltlose Zwangsentnahme des Staates stösst bei den privaten Wirtschaftssubjekten regelmässig auf Abwehr. Immer schwieriger wird es für die öffentliche Hand, die mit zunehmendem Finanzbedarf notwendigen Mittel der privaten Wirtschaft zu entziehen.

Auf Zwang reagiert die Psyche negativ. Besonders aber ist die mangelnde spezielle Entgeltlichkeit im Rahmen der öffentlichen Finanzgebarung für die Abwehrhandlungen der privaten Wirtschaftssubjekte von Bedeutung. Das Bestehen einer generellen Entgeltlichkeit ist so weit belanglos, als die Befriedigung von Kollektivbedürfnissen den privaten Wirtschaftssubjekten überhaupt nicht, oder doch nur sehr verschwommen zum Bewusstsein kommt. Es muss in diesem Zusammenhang nach *Schorer*¹ von einem eigentlichen ‚Vorstellungsdefekt‘ gesprochen werden.

Volkswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung sind damit aber sehr verschieden². Besonders werden finanzwirtschaftliche Grenzen zum Teil schon von grosser Bedeutung sein, wenn sich in volkswirtschaftlicher Hinsicht überhaupt noch keine eigentlichen Probleme stellen. Dabei wird freilich von finanzwirtschaftlich nicht relevanten Arten der öffentlichen Mittelbeschaffung, wie etwa Anleihen und Geldschöpfung, abgesehen.

Die Abwehrmassnahmen der privaten Wirtschaftssubjekte aber können sehr verschiedener Art sein. Sie sollen im folgenden, soweit sie überhaupt für die öffentliche Mittelbeschaffung unmittelbar von Bedeutung sind, näher untersucht werden. Doch müssen auch die finanzpolitischen Massnahmen zur Verminderung der Widerstände der privaten Wirtschaftssubjekte noch berücksichtigt werden. Erst dann ist es möglich, gewisse finanzwirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung darzustellen und die Frage nach der eigentlichen Existenzfähigkeit der heute üblichen Abgabesysteme aufzuwerfen.

1) Edgar Schorer, Allgemeine Steuerpsychologie, Finanz-Archiv N. F., Bd. IX, Tübingen 1942, S. 346.

2) Vgl. Fritz Terhalle, Staatliche Finanzkraft und wirtschaftliche Wohlfahrt, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 148, Jena 1938, S. 562 ff.

8. Kapitel

Abwehr der öffentlichen Mittelbeschaffung

Die verschiedenen Arten der Abwehr gegenüber der öffentlichen Mittelbeschaffung haben teilweise schon früh die Aufmerksamkeit der Finanzwissenschaftler auf sich gezogen. Doch erst in jüngster Zeit erfolgte eine allgemeine und insbesondere systematische Behandlung dieser Erscheinungen. Dabei ist freilich eine strenge Abgrenzung nicht immer möglich.

I. Einzelne Arten der Abwehr

Obwohl die Massnahmen, die meist unter dem Begriff Abwehr³ der öffentlichen Mittelbeschaffung zusammengefasst werden, immer darauf ausgerichtet sind, die mit dieser verbundene Einschränkung in der individuellen Bedürfnisbefriedigung zu vermindern, sind sie doch von grundsätzlich verschiedener finanzwirtschaftlicher Tragweite je nach dem, ob sie nach oder vor der Erhebung der öffentlichen Abgaben erfolgen.

Im ersten Fall kann die Abwehr der öffentlichen Mittelbeschaffung nur noch auf Kosten anderer privater Wirtschaftssubjekte erfolgen. Es wird versucht, die Fiskallast im wirtschaftlichen Geschehen auf andere Wirtschaftssubjekte zu verschieben. Dies kann geschehen im Produktions- und Erwerbsprozess oder aber im Tauschverkehr. Es handelt sich um Steuereinholung (compensation fiscale) und Steuerüberwälzung (translation fiscale)⁴. Diese Arten der Abwehr gegenüber der öffentlichen Mittelbeschaffung sind jedoch unmittelbar für den Umfang der öffentlichen Bedarfsdeckung nicht von Bedeutung und können daher in den folgenden Ausführungen vernachlässigt werden.

Hier interessieren nur diejenigen Abwehrmassnahmen der privaten Wirtschaftssubjekte, die unmittelbar gegen den Fiskus gerichtet sind und solcher Art zu einer direkten Beeinträchtigung der öffentlichen Mittelbeschaffung führen. Sie treten schon vor der Entrichtung der öffentlichen Abgaben auf und können nach *Gerloff*⁵ als Steuerwiderstände bezeichnet

3) Fritz Karl Mann, Grundformen der Steuerabwehr, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 65, Jena 1923, S. 497 ff.

4) Horst C. Recktenwald, Zur Lehre von der Steuerüberwälzung und den Steuerwirkungen, Finanz-Archiv N. F., Bd. 13, Tübingen 1952, S. 302.

5) Wilhelm Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft, Bd. I, Frankfurt a. M. 1948, S. 203.

werden. Dabei muss zwischen legalen und illegalen Widerständen unterschieden werden ⁶.

Die Widerstände legaler Art sind unter dem Begriff Steuervermeidung (*évasion fiscale*) allgemein bekannt. Doch sind daneben auch illegale Widerstände von grösster Bedeutung. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Steuertäuschung (*fraude fiscale*) und Steuerverweigerung (*refus fiscal*) ⁷. Auf diese drei Formen aktiver Widerstände gegenüber der öffentlichen Mittelbeschaffung soll im folgenden näher eingetreten werden.

Dabei wird nicht übersehen, dass neben den aktiven Widerständen der privaten Wirtschaftssubjekte auch noch Widerstände passiver Natur von Bedeutung sein können. Es handelt sich dabei nach *Gerloff* ⁸ um der öffentlichen Mittelbeschaffung „sich entgegenstellende, sozusagen natürliche, d. h. in der Struktur der Wirtschaft, dem intellektuellen und moralischen Zustand der Bevölkerung, dem Stand der Technik und dergleichen gegebenen Hemmungen“. Diese werden jedoch nicht so sehr durch den Umfang der öffentlichen Mittelbeschaffung bestimmt. Damit aber ist ihre Erörterung im Rahmen unserer Untersuchung weitgehend nicht von besonderem Interesse.

II. Widerstände gegenüber der öffentlichen Mittelbeschaffung

Von den aktiven Widerständen gegenüber der öffentlichen Mittelbeschaffung sind hauptsächlich Steuervermeidung und Steuertäuschung von grosser finanzwirtschaftlicher Bedeutung. Doch ist es sehr aufschlussreich auch auf die Steuerverweigerung näher einzutreten.

1. Steuervermeidung

Vorerst erscheint es notwendig, den Begriff der Steuervermeidung näher zu umreissen. Dann soll auf die verschiedenen Arten dieses Widerstandes und seine allgemeine finanzwirtschaftliche Bedeutung eingetreten werden.

Bei der Steuervermeidung versuchen die privaten Wirtschaftssubjekte der öffentlichen Mittelbeschaffung zu entgehen, indem sie auf die Ver-

6) Vgl. Walter Weddigen, Allgemeine Finanzwissenschaft, Bamberg 1949, S. 106 ff.

7) Horst C. Recktenwald, a. a. O., S. 302.

8) Wilhelm Gerloff, a. a. O., S. 206.

wirklich der wirtschaftlichen Tatbestände, an welche diese anknüpft, ganz oder teilweise verzichten⁹⁾. Es kann dadurch auf durchaus legale Weise der Umfang der öffentlichen Mittelbeschaffung vermindert werden. Oft ist es jedoch schwierig, diese Form der erlaubten Abwehr von der sogenannten Steuerumgehung¹⁰⁾ (*fraude d'intension*), die schon einen Übergang zur Steuertäuschung darstellt, abzugrenzen. Diese Frage hat besonders in der Rechtsliteratur zu etlichen Meinungsverschiedenheiten Anlass gegeben. Bei der finanzwirtschaftlich meist nur sehr unbedeutenden Steuerumgehung wird auf eine Veränderung der für die öffentliche Mittelbeschaffung bedeutsamen materiellen Tatbestände verzichtet. Es wird lediglich versucht, durch eine Veränderung der formellen Voraussetzungen der öffentlichen Abgabepflicht zu entgehen. Ein wirtschaftlicher Tatbestand, der nach dem Sinn des Gesetzes Anlass zur öffentlichen Mittelbeschaffung gibt, wird formell so gestaltet, dass damit nach dem Wortlaut des Gesetzes keine öffentlichen Abgaben verbunden sind. Wie weit freilich darin eine illegale Handlung gesehen werden kann, ist nach *Hegglin*¹¹⁾ weitgehend eine Frage der Gesetzesauslegung.

Die Vermeidung der öffentlichen Mittelbeschaffung aber kann sehr verschiedene Formen annehmen. Es können hauptsächlich drei Arten unterschieden werden, nämlich sachliche, örtliche und zeitliche Steuervermeidung¹²⁾.

Bei einer sachlichen Differenzierung der öffentlichen Mittelbeschaffung kann das Wirtschaftssubjekt deren Angriffsfläche durch eine Substitution der belasteten Güter und Dienstleistungen verkleinern. Bekannt sind solche Substitutionsprozesse hauptsächlich im Rahmen der Konsumtion. Doch sind sie auch bei der Produktion von grosser Bedeutung. Die Kombination der Produktionsfaktoren wird oft weitgehend durch die Art der öffentlichen Mittelbeschaffung bestimmt. Doch auch durch die Wahl bestimmter Organisationsformen ist oft eine Vermeidung der öffentlichen Mittelbeschaffung möglich.

Bei einer örtlichen Differenzierung der öffentlichen Mittelbeschaffung aber kann diese durch eine Verlegung des Standortes vermieden werden. Doch darf in der Produktionssphäre die Bedeutung der öffentlichen Mittel-

9) Ähnlich Albert Lang, Die legale Steuerausweichung, Diss. Zürich 1954, S. 19.

10) Ernst Blumenstein, System des Steuerrechtes, Zürich 1945, S. 19.

11) Joseph Hegglin, Die Steuerumgehung im schweizerischen Steuerrecht, Diss. Bern 1946, S. 41.

12) Albert Lang, a. a. O., S. 22.

beschaffung auf die Standortwahl nicht überschätzt werden. Nach Erhebungen in den USA und Canada steht die öffentliche Mittelbeschaffung von 16 Gründen, die für die Wahl des Standortes von Bedeutung sind, erst an 12. Stelle¹³. Doch auch im Rahmen der Konsumtion kann die örtliche Steuervermeidung auftreten. Dabei muss in der Regel mit einer viel grösseren Beweglichkeit der Haushalte gerechnet werden.

Auch eine zeitliche Differenzierung der öffentlichen Mittelbeschaffung ermöglicht jedoch die Steuervermeidung. Das Wirtschaftssubjekt versucht seine Verhältnisse so zu gestalten, dass die Angriffsfläche der öffentlichen Abgaben im Verlauf der Zeit möglichst klein ist. Durch zahlreiche Manipulationen wird in der Produktionssphäre versucht, einen Ausgleich der zeitlichen Gewinnfolge und damit eine Vermeidung hoher Progressivsätze zu erreichen. Doch auch bei gleichbleibenden Gewinnen und einer Änderung der Abgabepflicht ist durch eine Variation der Gewinnausschüttung Steuervermeidung möglich. Aber auch im Rahmen der Konsumtion kann diese von einer gewissen Bedeutung sein.

Obwohl die Vermeidung der öffentlichen Mittelbeschaffung theoretisch überall auftreten kann, sofern der steuerlich relevante Tatbestand nicht unmittelbar mit der physischen Existenz der privaten Wirtschaftssubjekte (Kopfsteuer) zusammenfällt, kann sie doch nicht unbegrenztes Ausmass annehmen. Die Vermeidung der öffentlichen Mittelbeschaffung ist nur möglich durch eine Änderung oder Aufgabe der ihr zugrunde liegenden wirtschaftlichen Tatbestände. Diese aber werden von den privaten Wirtschaftssubjekten grundsätzlich so gestaltet, dass damit unter Vernachlässigung der öffentlichen Abgaben die grösstmögliche Bedürfnisbefriedigung verbunden ist. Jede Änderung führt somit zwangsläufig zu einem wirtschaftlichen Verlust. Dieser aber ist nur soweit gerechtfertigt, als er durch den aus der Steuervermeidung erwachsenden Gewinn überkompensiert wird. Rationalerweise werden die privaten Wirtschaftssubjekte die Vermeidung der öffentlichen Mittelbeschaffung nur so weit ausdehnen, bis marginaler Gewinn und Verlust übereinstimmen. Dabei werden diese Grössen nach *Mildschuh*¹⁴ hauptsächlich durch den Umfang und die Struktur der öffentlichen Ab-

13) H. M. Groves, *Municipal Incentives to New Industries*, in 'Viewpoints on Public Finance', New York 1948, S. 478 ff.

14) Willibald Mildschuh, *Steuerwirkungen*, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, 1. Aufl., Tübingen 1926, S. 496.

gaben bestimmt. Je umfangreicher die öffentliche Mittelbeschaffung ist, desto grösser erscheint nach dem ersten Gossenschen Gesetz der mit einer bestimmten Steuervermeidung verbundene Gewinn. Mit zunehmender Abgabepflicht steigt somit die Tendenz zur Steuervermeidung progressiv. Der mit der Vermeidung der öffentlichen Mittelbeschaffung verbundene Verlust dagegen hängt hauptsächlich von der Struktur der öffentlichen Abgaben ab. Er ist regelmässig um so kleiner, je partieller deren Charakter ist. Bei einer nur partiellen Belastung kann ein für die öffentliche Mittelbeschaffung relevanter Tatbestand aufgegeben und durch einen ähnlichen, für diese jedoch belanglosen Tatbestand ersetzt werden. Der damit verbundene Verlust besteht nur in der abnehmenden Intensität der Bedürfnisbefriedigung. Ist jedoch die öffentliche Mittelbeschaffung allgemeiner Natur, so kann sie nur durch einen gänzlichen Verzicht auf Bedürfnisbefriedigung vermieden werden. Je grösser aber der Umfang der Steuervermeidung ist, desto negativer muss sie grundsätzlich in finanzwirtschaftlicher Hinsicht beurteilt werden. Eine Ausnahme bilden nur öffentliche Abgaben mit ordnungspolitischer Funktion¹⁵. Doch darf diese keineswegs, wie etwa von *Ruml* und *Lerner*¹⁶, überschätzt werden. Wohl gibt es öffentliche Abgaben, die ausschliesslich, wie etwa prohibitive Schutzzölle, nur ordnungspolitische Bedeutung haben. Meist handelt es sich jedoch um Finanzabgaben mit ordnungspolitischem Nebenzweck.

2. Steuertäuschung

Neben der Steuervermeidung ist aber auch die Steuertäuschung (fraude fiscale) von grosser finanzwirtschaftlicher Bedeutung. Die Auffassung von *Lampe*¹⁷, nach welchem die Steuertäuschung nur Anspruch auf das Interesse des Strafrechtlers hat, muss als überholt bezeichnet werden.

Unter diesem illegalen Widerstand gegenüber der öffentlichen Mittelbeschaffung werden nach *Gerloff*¹⁸ „Handlungen und Unterlassungen der privaten Wirtschaftssubjekte verstanden, welche die steuerpflichtigen Tatbestände zwecks Minderung der Steuerpflicht verheimlichen oder anders

15) Wilhelm Gerloff, a. a. O., S. 161 ff.

16) B. Ruml, *Tomorrow's Business*, New York 1945, und Abba P. Lerner, *The Economics of Control*, New York 1946.

17) A. Lampe, *Steuerwirkungslehre*, Wörterbuch der Volkswirtschaft, Bd. III, Jena 1933, S. 531.

18) Wilhelm Gerloff, a. a. O., S. 209.

erscheinen lassen sollen, als sie tatsächlich sind“. Teilweise wird der Begriff der Steuertäuschung sogar noch weiter gefasst¹⁹, so dass darunter weitgehend auch die Steuerverweigerung fällt. Doch handelt es sich hier um eine grundsätzlich andere Erscheinung. Wohl ist im Gegensatz zur Steuervermeidung auch hier der steuerpflichtige Tatbestand schon eingetreten. Doch wird er nicht wie bei der Steuertäuschung dem Fiskus verheimlicht, sondern ist diesem wohl bekannt.

Auch die Steuertäuschung kann auf sehr verschiedene Arten erfolgen. Das private Wirtschaftssubjekt kann versuchen, den Eindruck zu erwecken, als sei ein bestimmter, für die öffentliche Mittelbeschaffung relevanter Tatbestand schon untergegangen. Diese Möglichkeit ist jedoch nur dort gegeben, wo die öffentliche Mittelbeschaffung mit Hilfe von sog. Steuerzeichen (z. B. Stempelsteuer) erfolgt. Sie ist nur von untergeordneter Bedeutung.

Viel wichtiger ist die Täuschung des Fiskus über das Entstehen bzw. Bestehen eines für die öffentliche Mittelbeschaffung bedeutsamen Tatbestandes. Dabei kann die Täuschung stillschweigend durch ein blosses Unterlassen erfolgen. Diese Art der Steuertäuschung ist jedoch nur so lange von grösserer Bedeutung, als der Staat die privaten Wirtschaftssubjekte nicht durch Fragen bei der Veranlagung zur aktiven Mitarbeit heranzieht. Dies ist aber heute sehr weitgehend der Fall. Dabei kann die öffentliche Hand nur noch durch wissentlich falsche Angaben über die steuerpflichtigen Tatbestände getäuscht werden. Besonders diese Art der Steuertäuschung ist heute von grosser Bedeutung.

Über den Umfang der durch Steuertäuschung dem Fiskus entgehenden Mittel sind wir an subjektiven Meinungen so reich, wie an tatsächlichen Erkenntnissen arm. Es ist nur möglich, durch eine Sichtung verschiedener Urteile zu gewissen Erkenntnissen zu gelangen.

Es darf angenommen werden, dass die Steuertäuschung auf Grund der ständigen Verbesserung der Abgabetechnik in den letzten Jahrzehnten allgemein abgenommen hat. Doch ist ihr Umfang nach neueren Schätzungen²⁰ immer noch sehr gross. Nach offiziellen französischen Berichten muss in

19) Vgl. Ernst Blumenstein, a. a. O., S. 213, und Henry Laufenburger, *Traité d'économie et de législation financières*, Bd. I, Revenu, capital et impôt, Paris 1950, S. 284.

20) Fritz Schnürer, *Die Steuerwiderstände*, Diss. Frankfurt a. M. 1952, S. 102.

Frankreich mit einer Verheimlichung von 20—25% des Steueraufkommens gerechnet werden. In Italien aber sollen 1950 sogar annähernd drei Viertel des geschätzten Gesamtsteuereinkommens verschwiegen worden sein. So deklarierten zum Beispiel nur 24 Steuerpflichtige Einkommen von über 50 Millionen Lire. Amerikanische Sachverständige aber sollen sogar ermittelt haben, dass das italienische Steueraufkommen, wenn alle Steuergesetze genau eingehalten würden, 165 % des Volkseinkommens betragen müsste.

Doch auch in der Schweiz ist der Umfang der Steuertäuschung beträchtlich. Nach Schätzungen von *Grossmann*²¹ wurde während der vierten Wehrsteuerperiode 50 % des abgabepflichtigen Einkommens verschwiegen. Zurückhaltender sind freilich die Schätzungen der eidgenössischen Steuerverwaltung²². Nach dieser soll die Hinterziehungsquote beim Einkommen nur knapp 20 % betragen. Beträchtliches Ausmass nimmt die Steuertäuschung aber auch beim Vermögen an. Auch hier soll nach *Grossmann*²³ die Hinterziehungsquote 1936 ca. 50 % betragen haben. Nach einem Bericht der eidgenössischen Steuerverwaltung soll jedoch 1940 das Ausmass der Steuertäuschung bei den am leichtesten defraudierbaren Vermögenswerten Aktien, Obligationen und Sparguthaben nur ca. 23 % betragen haben²⁴. Auch in neueren Schätzungen spricht dagegen *Grossmann*²⁵ noch von einer Verheimlichung von ca. 40 % des für die öffentliche Mittelbeschaffung relevanten Vermögens.

21) Eugen Grossmann, 10 Jahre Wehrsteuer, Steuer-Revue, Bern 1952, S. 11.

22) Eidgenössische Steuerverwaltung, 10 Jahre Wehrsteuer, Steuer-Revue, Bern 1952, S. 181.

23) Eugen Grossmann, Wandlungen in der schweizerischen Finanzgesinnung, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, Bern 1937, S. 525, und derselbe, Die Finanzkraft der Schweiz, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, Bern 1939, S. 133.

24) Eidgenössische Steuerverwaltung, Über das Ausmass der Steuerhinterziehung bei Wertschriften und Sparguthaben, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, Bern 1944, S. 183. ff

25) Eugen Grossmann, 10 Jahre Wehrsteuer, Steuer-Revue, Bern 1952, S. 11.

26) Wilhelm Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft, Bd. I, Frankfurt a. M., 1948, S. 209.

3. Steuerverweigerung

Nur von geringer finanzwirtschaftlicher Bedeutung ist dagegen meist die Steuerverweigerung. Doch kann diese Art des illegalen Widerstandes gegenüber der öffentlichen Mittelbeschaffung mit weiter zunehmendem Umfang der öffentlichen Abgaben noch grössere Bedeutung gewinnen.

Unter dem Begriff Steuerverweigerung (*refus fiscal*) werden nach Gerloff²⁶ Tatbestände zusammengefasst, die sich dadurch auszeichnen, dass die Erbringung der öffentlichen Abgaben verweigert wird. Darunter fällt jedoch nicht die Ablehnung der öffentlichen Mittelbeschaffung im Rahmen politischer Auseinandersetzungen²⁷. Es handelt sich nicht um Bestrebungen auf dem Gebiet der Legislative, sondern um einen Kampf gegen die Exekutive in Hinblick auf Anwendung und Vollzug der Steuergesetze.

Auch die Steuerverweigerung kann auf sehr verschiedene Arten erfolgen. Die privaten Wirtschaftssubjekte können die Entrichtung der öffentlichen Abgaben durch ein blosses Unterlassen verweigern. Dabei rechnen sie mit der Unachtsamkeit des Fiskus und versuchen gleichsam sich für eine bestimmte Zeit ein zinsloses Darlehen zu schaffen. Besondere Bedeutung kann diese Art der Steuerverweigerung als massenpsychologische Erscheinung in Form des sog. Steuerstreikes gewinnen. Nach *Le Bon*²⁸ verschwindet in der Masse das Verantwortungsgefühl des einzelnen und die verschiedenen Handlungen sind ansteckender Natur. Freilich ist der Steuerstreik meist nicht so sehr gegen eine unerträgliche öffentliche Belastung gerichtet, sondern erfolgt eher aus weltanschaulich-politischen Gründen. Bekannt ist etwa die in Indien gegen die englische Herrschaft gerichtete Steuerverweigerungskampagne Ghandis.

Eine Verweigerung der öffentlichen Abgaben lediglich durch ein passives Verhalten kann jedoch auf die Dauer eine Beeinträchtigung der persönlichen Bedürfnisbefriedigung kaum verhindern. Oft ist die Steuerverweigerung daher aktiver Natur. Durch geeignete Massnahmen versuchen die privaten Wirtschaftssubjekte ihre Steuerobjekte dem Fiskus zu entziehen. Dies kann etwa durch deren dingliche Belastung geschehen. Vor allem aber ist die sog. Steuerflucht von Bedeutung.

27) Dazu Eugen Grossmann, *Steuerentlastungskämpfe in der Schweiz*, in 'Schweizerische Wirtschaftsfragen', Festgabe für Fritz Mangold, Basel 1941, S. 21 ff.

28) Gustave Le Bon, *Psychologie des foules*, Paris 1896, S. 18.

Obwohl die Steuerverweigerung als ultima ratio im Rahmen der aktiven Widerstände gegenüber der öffentlichen Mittelbeschaffung meist nicht grössere finanzwirtschaftliche Bedeutung zu erlangen vermag, tritt sie doch immer wieder unter den verschiedensten Aspekten auf. Bekannt sind heute solche Erscheinungen besonders in Frankreich (Poujadismus), aber auch in Italien und sogar England. In der Schweiz dagegen sind sie nach *Grossmann*²⁹ unter den im ganzen gesunden politischen Verhältnissen kaum anzutreffen.

9. Kapitel

Bekämpfung der Steuerwiderstände

Die Widerstände gegenüber der öffentlichen Mittelbeschaffung können jedoch durch besondere finanzpolitische Massnahmen vermindert werden. Es kann das subjektive Wollen und das objektive Können der privaten Wirtschaftssubjekte beeinflusst werden. Abgabewilligkeit und Abgabetechnik können verbessert werden. Dabei ist besonders die Hebung der Abgabewilligkeit von grosser Bedeutung, da dadurch die Steuerwiderstände gleichsam an ihrer Wurzel bekämpft werden.

I. Hebung der Abgabewilligkeit

Wie *Jostock*³⁰ betont, versteht sich Abgabewilligkeit nie und nirgends von selbst. Diese Auffassung kann jedoch nicht uneingeschränkt vertreten werden. Nach *Laufenburger*³¹ ist zum Beispiel in England der Begriff ‚honorable obligation de payer l'impôt‘ kein leeres Wort. Die Bewohner Albions scheinen weitgehend zuerst an ihre Königin, dann an ihr Land und erst zuletzt an sich selbst zu denken. Doch kann die Abgabewilligkeit überall zumindest noch beträchtlich verbessert werden. Das subjektive Wollen der privaten Wirtschaftssubjekte, der öffentlichen Mittelbeschaffung auszuweichen, kann durch eine Änderung ihrer inneren Einstellung und die Ergreifung äusserer Massnahmen vermindert werden.

29) Eugen Grossmann, a. a. O., S. 35.

30) Paul Jostock, Über den Umfang des der Besteuerung entgehenden Einkommens, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 57, Jena 1943, S. 36.

31) Henry Laufenburger, *Aspects psychologiques des finances publiques*, in ‚Beiträge zur Geld- und Finanztheorie‘, Wilhelm Gerloff zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 1951, S. 53.

1. Änderung der inneren Einstellung

Nach Gerloff³² sollte es ein Volk zu seinen dringlichen Bedürfnissen rechnen, für öffentliche Zwecke Mittel zu entrichten. Dies aber wird erreicht werden, wenn es gelingt, die Vorstellung über den Zwangscharakter und die mangelnde Entgeltlichkeit der öffentlichen Abgaben aufzuheben.

Der Zwangscharakter der öffentlichen Abgaben kann im Bewusstsein der privaten Wirtschaftssubjekte durch deren staatsbürgerliche Erziehung gemildert werden. Jeder Bürger kann davon überzeugt werden, dass sein Eigeninteresse unauflöslich mit den Interessen der Gemeinschaft verbunden ist. Die öffentlichen Abgaben sind als eine gegenseitige Hilfeleistung, als eine sinnvolle Hingabe an die Gemeinschaft aufzufassen. Dabei sollten diese Bestrebungen nach Veit³³ in der heute kaum noch vertretenen Patriarchaltheorie, die den Staat als das Endergebnis eines Familienbildungs- und Verschmelzungsprozesses ansieht, gipfeln. Nur so kann die Meinung überwunden werden „que frustrer le fisc, c'est voler personne, c'est même un acte de défense légitime contre le Moloch — puissance publique“³⁴. Die privaten Wirtschaftssubjekte werden erst dann in der öffentlichen Abgabepflicht nicht nur einen Rechtszwang, sondern auch ein Sittengesetz sehen.

Doch kann die grundsätzliche Bejahung des Staates allein die Vorstellung über den Zwangscharakter der öffentlichen Mittelbeschaffung noch nicht entscheidend beeinflussen. Von grosser Bedeutung ist auch die unmittelbare Verbesserung der Beziehungen zwischen Staat und Individuum. Es kann der Gedanke loyaler, gegenseitig anständiger Zusammenarbeit gefördert werden. Dabei ist hauptsächlich eine sorgfältige Auslese und Ausbildung der Berufsbeamten und deren zweckmässige Ergänzung durch das Laienelement möglich. Nach Schorer³⁵ ist der ideale Steuerbeamte jener, der nicht bloss die Interessen des Staates wahrt, sondern auch nach Mög-

32) Wilhelm Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft, Bd. I, Frankfurt a. M. 1948, S. 210.

33) Otto Veit, Grundlagen der Steuermoral, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 83, Tübingen 1927, S. 329.

34) Camille Rosier, La lutte contre la fraude fiscale, Bulletin de documentation fiscale internationale, Bd. 4, Amsterdam 1950, S. 237.

35) Edgar Schorer, Allgemeine Steuerpsychologie, Finanz-Archiv N. F., Bd. 9, Tübingen 1942, S. 361.

lichkeit dem einzelnen Steuerzahler bei der Wahrung seiner Interessen behilflich ist. Doch auch die Steuerberater können wesentlich zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Staat und Individuum beitragen. Wie *Grossmann*³⁶ bemerkt, kann sich freilich heute die grosse Zahl der Steuerberater unmöglich nur mit der Beratung unbeholfener Kleinrentner und der Abwehr gesetzlich unbegründeter Steuerforderungen beschäftigen. Es muss angenommen werden, dass sie sich teilweise recht tatkräftig auch für die ungesetzliche Steuerausweichung einsetzen. Dies aber muss nach Möglichkeit vermieden werden. Die Steuerberater sollten im Gegenteil eine ähnliche Funktion ausüben, wie die sog. 'chartered accountants'³⁷ in England. Es handelt sich dabei um praktisch neutrale Berater, die sowohl das hohe Vertrauen der Abgabepflichtigen als auch des Fiskus geniessen.

Sehr wichtig für die Aufhebung des Zwangscharakters der öffentlichen Abgaben ist aber auch die Verwirklichung der Steuergerechtigkeit. Nach der modernen Theorie ist das Postulat der Steuergerechtigkeit aber erfüllt, wenn die privaten Wirtschaftssubjekte nach Massgabe ihrer individuellen Leistungsfähigkeit³⁸ zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs herangezogen werden. Dieses Ideal wird freilich von den privaten Wirtschaftssubjekten sehr unterschiedlich empfunden. Ein objektiv feststellbarer Inhalt des Gerechtigkeitsbegriffs fehlt, da bei allen Beteiligten die Rücksicht auf das unmittelbare, eigene wirtschaftliche Interesse sich dem vorgestellten Begriffsinhalt beimischt. Viel ist jedoch schon erreicht, wenn das formale Prinzip der Gleichmässigkeit der öffentlichen Abgaben³⁹ verwirklicht wird. Dieses aber wird verletzt, wenn innerhalb derselben sozialen Gruppen Einkommensquellen ähnlicher Grösse und Beschaffenheit unterschiedlich belastet werden. Diese Gefahr ist besonders in Staaten mit verschiedenen Finanzhoheiten sehr gross. So zeigen sich zum Beispiel in der Schweiz von Kanton zu Kanton und von Gemeinde zu Gemeinde geradezu phantastische Unterschiede der gesetzlichen Belastung⁴⁰.

36) Eugen Grossmann, Gedanken über die Finanzpolitik in der reinen Demokratie, Bern 1948, S. 44.

37) Joseph Henggeler, Unternehmung und Steuern, in 'Unternehmung und Steuern', Zürich 1947, S. 103 f.

38) Camille Higy, Zur Psychologie der Steuerpflichtigen, Archiv für schweizerisches Abgaberecht, Bd. 17, Bern 1948, S. 84.

39) Paul Szende, Steuerpsychologie, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 93, Tübingen 1932, S. 443.

Doch nicht nur der psychologische Zwang, sondern auch der Vorstellungsdefekt über die Entgeltlichkeit der öffentlichen Abgaben ist für die Abgabewilligkeit der privaten Wirtschaftssubjekte von grosser Bedeutung. Es kann nach Möglichkeit das Bewusstsein über die generelle Entgeltlichkeit der öffentlichen Mittelbeschaffung gefördert werden. Die privaten Wirtschaftssubjekte sollten Art und Höhe der öffentlichen Ausgaben kennen. Besonders wirkungsvoll ist in dieser Beziehung die Veröffentlichung einfacher Haushaltspläne. Wie *Reynaud*⁴¹ betont, ist „l'information du contribuable . . . un des moyens les plus efficaces pour diminuer la pression fiscale psychologique“. In den meisten Ländern herrscht jedoch bis heute noch eine grosse Unkenntnis über die öffentliche Mittelverwendung.

Doch sollten die privaten Wirtschaftssubjekte auch vom Nutzen der öffentlichen Ausgaben überzeugt sein. Mit Recht hebt *Gerloff*⁴² hervor, dass Abgaben, die sichtlich greifbaren sozialen und nationalen Zwecken dienen, verhältnismässig willig getragen werden. Der Wert der öffentlichen Mittelverwendung wird aber um so eher erkannt, je kleiner das öffentliche Gemeinwesen ist. Es lässt sich die Übersicht leichter bewahren, und die engere Verbundenheit von Individuum und Gemeinschaft lässt die öffentlichen Ausgaben bedeutungsvoller erscheinen. Es kann daher zur Förderung der Abgabewilligkeit eine Ausdehnung der Finanzgebarung im Rahmen dem Staate untergeordneter Gebietskörperschaften angezeigt sein.

Daneben kann aber auch die Vorstellung gefördert werden, dass die öffentliche Hand mit den ihr anvertrauten Geldern sparsam wirtschaftet. Oft bestehen sehr unklare Vorstellungen über den Umfang der öffentlichen Mittel, die zur Lösung einer bestimmten Aufgabe notwendig sind. Es kann gezeigt werden, dass die meist geforderte Sparsamkeit im Sinne möglichst weniger Ausgaben nicht unbedingt mit dem Postulat der Wirtschaftlichkeit übereinstimmt⁴³. Nur unter Wirtschaftlichkeit kann aber echte Sparsamkeit verstanden werden. Diese muss nach Möglichkeit gefördert und nach aussen hin bekanntgemacht werden.

40) Vgl. Eidgenössische Steuerverwaltung, Steuerbelastung in der Schweiz 1955, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 284, Bern 1956, S. 28.

41) P. L. Reynaud, La psychologie du contribuable devant l'impôt, *Revue de science et de législation financières*, Band 40, Paris 1948, S. 289.

42) Wilhelm Gerloff, a. a. O., S. 206.

43) Fritz Terhalle, Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin 1948, S. 77.

2. Ergreifung äusserer Massnahmen

Das subjektive Wollen der privaten Wirtschaftssubjekte den öffentlichen Abgaben auszuweichen, kann aber auch durch die Ergreifung unmittelbarer äusserer Massnahmen vermindert werden.

Von grosser Bedeutung ist die Androhung von Strafen bei mangelnder Erfüllung der öffentlichen Abgabepflicht. Diese Massnahme ist freilich nur möglich, soweit es sich um illegale Widerstände gegenüber der öffentlichen Mittelbeschaffung handelt. Dabei sollte die Funktion der Strafe hauptsächlich in ihrer abschreckenden Wirkung und nicht so sehr im Vergeltungszweck und dem meist damit verbundenen fiskalischen Gewinn gesehen werden.

Meist ist freilich die abschreckende Wirkung der Strafen nur ungenügend. So bezeichnet es *Grossmann*⁴⁴ geradezu als einen Aberglauben, dass Steuerstrafen einen nennenswerten Einfluss auf die Vergehen gegenüber der öffentlichen Hand haben. Dies hängt hauptsächlich damit zusammen, dass der Betrug in Steuersachen meist als ein Vergehen sui generis gewertet wird. So lange in der Öffentlichkeit „la fraude fiscale ... sinon comme un sport, du moins comme un signe d'intelligence du contribuable“⁴⁵ betrachtet wird, kann auch nicht mit einer grossen Wirkung der Steuerstrafen gerechnet werden. Erst wenn sich die Ansicht durchgesetzt hat, dass ein Betrug gegenüber der Gemeinschaft nicht weniger verwerflich ist als andere Betrugstatbestände, kann die Steuerstrafe grössere Bedeutung gewinnen. Wie *Veit*⁴⁶ mit Recht betont, sind die Forderungen, die in Hinblick auf die Steuerwilligkeit an die Steuerstrafen gestellt werden müssen, nicht so sehr quantitativer als vielmehr qualitativer Natur.

Doch selbst wenn das Bewusstsein über die Verwerflichkeit der Steuervergehen und damit die allgemein diskriminierende Wirkung ihrer Bestrafung nicht gehoben werden kann, so besteht doch die Möglichkeit, die Wirksamkeit der Strafen durch ihre Höhe und Art zu verbessern. Die Strafsteuern können so hoch sein, dass damit ein spürbarer wirtschaftlicher Nachteil verbunden ist. Dabei muss freilich ihr Ausmass nach der Schwere des Verschuldens bemessen werden. Hohe Strafsteuern bei geringen Ver-

44) Eugen Grossmann, 10 Jahre Wehrsteuer, Steuer-Revue, Bern 1952, S. 10.

45) Henry Laufenburger, a. a. O., S. 53.

46) Otto Veit, a. a. O., S. 347.

gehen werden als ungerecht empfunden und können aus diesem Grund die Steuerwilligkeit wiederum gefährden. Weiter können die Steuerstrafen aber auch in besonders diskriminierender Form erfolgen. Es kann die Freiheitsstrafe an die Stelle der oft nur aus fiskalischen Gründen bevorzugten Geldstrafe treten. Eine Freiheitsstrafe bedeutet immer einen Makel an der bürgerlichen Ehre und kann sogar zum Verlust der Gesellschaftsfähigkeit führen. Doch auch der Entzug des Stimmrechtes, der etwa in den schweizerischen Kantonen Schwyz und Zug in der Verfassung vorgesehen ist⁴⁷, kann sehr wirksam sein. Schliesslich sei auch noch das Wirtshausverbot, das früher in zahlreichen Kantonen bei Zahlungsverzug erlassen wurde, erwähnt.

Doch kann die Steuerwilligkeit auch unmittelbar durch die Inaussichtstellung von Vorteilen bei gewissenhafter Erfüllung der öffentlichen Abgabepflicht gefördert werden. Schon kleine Vorteile können dabei nach *Schorer*⁴⁸ sehr positiv auf die Psyche der privaten Wirtschaftssubjekte einwirken. Ist ihnen die Möglichkeit gegeben, bei den öffentlichen Abgaben etwas zu gewinnen, so lassen sie sich diese Gelegenheit kaum entgehen. Sie freuen sich über den Erwerb und denken mitunter mehr daran, als an das mit der öffentlichen Mittelbeschaffung verbundene Opfer. Aus diesem Grunde ist es angezeigt, bei prompter und gewissenhafter Erfüllung der öffentlichen Abgabepflicht Skonto und eigentliche Prämien zu gewähren.

II. Verbesserung der Abgabetechnik

Da jedoch die Beeinflussung des subjektiven Wollens der privaten Wirtschaftssubjekte auf Grund des weitgehend unüberbrückbaren Interessengegensatzes zwischen Individuum und Gemeinschaft nur beschränkt möglich ist, ist daneben auch die Verbesserung der Abgabetechnik von grosser Bedeutung. Es kann dadurch das objektive Können der öffentlichen Mittelbeschaffung auszuweichen, vermindert werden.

47) Ernst Blumenstein, System des Steuerrechtes, Zürich 1945, S. 196.

48) Edgar Schorer, a. a. O., S. 361.

1. Allgemeine Gestaltung der öffentlichen Mittelbeschaffung

Von grosser Bedeutung für den Umfang der Steuerwiderstände ist die allgemeine Gestaltung der öffentlichen Mittelbeschaffung. Dabei ist immer wieder der Gedanke einer Alleinsteuern aufgetaucht⁴⁹. Doch würde eine solche, wie Gerloff⁵⁰ mit Nachdruck betont, zu unüberwindlichen Steuerwiderständen führen. Nicht nur das subjektive Wollen, sondern besonders auch das objektive Können, den öffentlichen Abgaben auszuweichen, müsste beträchtlich zunehmen. Es kann somit nur eine Mehrzahl öffentlicher Abgaben, deren Mängel und Lücken sich gegenseitig weitgehend aufheben, in Betracht fallen. Obwohl jedoch eine Mehrzahl öffentlicher Abgaben einer einzelnen vorzuziehen ist, so ist aber nach Dalton⁵¹ auch eine zu grosse Zahl nicht wünschenswert. Die damit verbundenen Kosten würden den Reinertrag der öffentlichen Mittelbeschaffung empfindlich beeinträchtigen. Vorteilhaft ist eine allgemeine Einkommenssteuer und deren Ergänzung durch Ertrags- und Vermögenssteuer. Daneben kann aber auch die besondere Leistungsfähigkeit, die durch Vermögenszuwachs aussergewöhnlicher Natur begründet wird, durch Erbschafts- und Nachlasssteuer erfasst werden. Schliesslich ist es wirtschaftlich, die kleineren Einkommen nicht durch die Einkommenssteuer, sondern durch eine Verbrauchssteuer zu belasten.

Nur durch eine solche Mehrzahl öffentlicher Abgaben können die verschiedenen wirtschaftlichen Tatbestände, die für die öffentliche Mittelbeschaffung von Interesse sind, einigermaßen lückenlos erfasst werden. Auf Grund der allgemeinen Belastung wird dabei hauptsächlich die Steuervermeidung weitgehend verunmöglicht. Es ist möglich, verschiedene verwandte wirtschaftliche Tatbestände, ohne die öffentliche Mittelbeschaffung unübersichtlich zu gestalten, im Rahmen einer öffentlichen Abgabe zusammenzufassen. So können zum Beispiel durch die Erbschaftssteuer neben Erbschaften auch Schenkungen und Stiftungen erfasst werden. Sehr wirksam ist aber auch die Einführung sog. Folgesteuern⁵². Es handelt sich dabei

49) Vgl. Fritz Hämmerli, Die Theorie der einzigen Steuer, Diss. St. Gallen 1947.

50) Wilhelm Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft, Bd. II, Frankfurt a M., 1950, S. 168.

51) Hugh Dalton, Principles of Public Finance, London 1946, S. 45.

52) Günter Schmolders, Steuersystem und Steuersystematik, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, Tübingen 1956, S. 330.

um Steuern, die zu anderen öffentlichen Abgaben in einem solchen Verhältnis stehen, dass dadurch ebenfalls die Steuervermeidung weitgehend verunmöglicht wird. Folgesteuer in diesem Sinn ist etwa die Schenkungssteuer gegenüber der Erbschaftssteuer. Doch auch die Bekämpfung der Steuertäuschung ist bei einer Mehrzahl öffentlicher Abgaben viel eher möglich. Dabei ist besonders die Einführung von sog. Kontrollsteuern⁵³ von Bedeutung. Diese vermitteln Anhaltspunkte über die Erfüllung der Abgabepflicht bei anderen öffentlichen Abgaben. So kontrolliert zum Beispiel die Erbschaftssteuer nachträglich die Erfüllung der Vermögenssteuerpflicht; die Vermögenssteuer ihrerseits aber kontrolliert in einem gewissen Umfang die Erfüllung der Einkommenssteuerpflicht etc.

Doch nicht nur eine möglichst allgemeine und sich ergänzende Erfassung der wirtschaftlichen Tatbestände ist für die Verminderung der Steuerwiderstände von Bedeutung. Daneben ergeben sich noch zahlreiche besondere Veranlagungs- und Erhebungsprobleme.

2. Besondere Veranlagungs- und Erhebungsprobleme

Theoretisch können die für die öffentliche Mittelbeschaffung bedeutsamen Tatbestände von den privaten Wirtschaftssubjekten an Hand der gesetzlichen Vorschriften allein ermittelt und deklariert oder aber vom Fiskus selbst festgestellt werden. Die Selbsteinschätzung der privaten Wirtschaftssubjekte kann freilich eine genaue Veranlagung noch nicht gewährleisten. Meist ist daher eine Kombination beider Methoden anzutreffen. Nach *Jostock*⁵⁴ kann die öffentliche Mittelbeschaffung nur bei einer Verbindung von Steuererklärung und strenger behördlicher Kontrolle erfolgreich sein.

Dabei sollte die Steuererklärung sich nicht nur auf die Angabe der steuerlich relevanten Tatbestände beschränken. Sehr nützlich ist auch die Beilage von Urkunden, wie Geschäftsbüchern, Verträgen, Versicherungspolicen, Bank- und Lohnausweisen. Da diese teilweise durch nicht unmittelbar interessierte Drittpersonen ausgestellt werden müssen, wird dadurch eine grössere Genauigkeit der Veranlagung erreicht. Zugleich ergibt sich

53) Derselbe, a. a. O., S. 330 f.

54) Paul Jostock, a. a. O., S. 38.

auch eine gewisse Kontrolle für die Deklarationen der beigezogenen Drittpersonen. Dabei kann deren Auskunftspflicht auch direkt an den Fiskus vorgesehen sein. Doch auch die Meldepflicht öffentlicher Organe ist nach *Blumenstein*⁵⁵ sehr häufig anzutreffen.

Gleichwohl kann jedoch die Veranlagungsbehörde nicht darauf verzichten, zur weiteren Kontrolle sich gewisse Feststellungsmittel durch Augenschein, Inventarisierung usw. auch selbst zu verschaffen. Ein genaues Eindringen in die wirtschaftlichen Verhältnisse der privaten Wirtschaftssubjekte wäre jedoch meist mit sehr hohen Kosten verbunden. Oft ist daher nur ein summarisches Vorgehen möglich. Es kann in diesem Zusammenhang etwa die Ausarbeitung von sog. Erfahrungsziffern erwähnt werden.

Doch nicht nur durch den oft kostspieligen Ausbau der Veranlagungsverfahren, sondern auch durch besondere Erhebungsmethoden können die Steuerwiderstände wirksam bekämpft werden. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Förderung des sog. Quellenabzugsverfahrens. Bei dieser Erhebungsmethode werden die öffentlichen Abgaben nicht von dem, der ein Einkommen empfängt, sondern von dem, der ein Einkommen zum Entstehen bringt, entrichtet. Es ist einleuchtend, dass dadurch hauptsächlich die Steuertäuschung und Steuerverweigerung weitgehend verhindert werden. Daneben ist diese Erhebungsmethode aber auch, wie *Stamp*⁵⁶ betont, mit einer erheblichen Kostenersparnis verbunden. Es können an die Stelle zahlreicher Steuerzahler nur einige wenige ausgewählte treten. Zudem wird auch dem schon von *Smith* vertretenen und so bedeutsamen Grundsatz der Bequemlichkeit der öffentlichen Abgaben⁵⁷ weitgehend Rechnung getragen.

Daneben hat freilich der Quellenabzug auch grosse Nachteile. Eine Individualisierung der Steuerschuld ist meist kaum möglich. Nach *Neumark*⁵⁸ ist es der modernen Steuertechnik nur beim Quellenabzug des Arbeitslohnes gelungen, einen progressiven Tarif anzuwenden. Auch ist das Anwendungsgebiet dieser Erhebungsmethode nur beschränkt. Sie ist nur bei Miet- und Pachtverträgen, Löhnen und Gehältern, sowie Kapitalerträ-

55) Ernst Blumenstein, a. a. O., S. 288

56) Josiah Stamp, *Problems of Income Tax Administration*, Festgabe für Georg von Schanz, Bd. II, Tübingen 1928, S. 304.

57) Vgl. Günter Schmolders, *Finanzpsychologie*, Finanz-Archiv N. F., Bd. 13, Tübingen 1951, S. 22.

58) Fritz Neumark, *Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung*, Bern 1947, S. 107.

gen, nicht jedoch bei gewerblichen, freiberuflichen und landwirtschaftlichen Einkommen möglich. Zudem kann auch meist auf eine eigentliche, nachträgliche Veranlagung, die zu Nachzahlungen und Rückerstattungen Anlass gibt, nicht verzichtet werden. Damit aber geht die vielgerühmte Billigkeit des Quellenabzugsverfahrens verloren.

10. Kapitel

Grenzen der Mittelbeschaffung

Da die privaten Wirtschaftssubjekte aber trotz allen staatlichen Massnahmen den öffentlichen Abgaben weitgehend ausweichen wollen und können, so muss mit einer empfindlichen Einnahmeneinbusse der öffentlichen Hand gerechnet werden. Finanzwirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung treten auf.

I. Dogmengeschichtliche Betrachtungen

Gewisse Ausführungen über finanzwirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung finden sich schon bei *Pufendorf*⁵⁹ in seiner 1627 erschienenen Abhandlung ‚De jure naturae et gentium‘. Geradezu klassische Bedeutung hat dann später das sog. Swiftsche Steuereinmaleins, nach welchem in der Zollhausarithmetik zwei und zwei nicht immer vier, sondern bisweilen nur eins ist, gefunden. Doch auch *Smith*⁶⁰ äussert sich über finanzwirtschaftliche Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung, indem er ausführt: „... hohe Steuern, indem sie oft den Konsum der belasteten Güter vermindern und den Schmuggel fördern, verschaffen der öffentlichen Hand oft ein geringeres Einkommen als dasjenige, welches mit niedrigeren Abgaben verbunden wäre“. Oft wurden solche Erkenntnisse aber auch durch zahlenmässige Beispiele noch näher belegt, so etwa von *Mac Culloch*⁶¹ und

59) Zit. bei Wilhelm Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft, Bd. I, Frankfurt a. M. 1948, S. 212.

60) Adam Smith, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Bd. IV, Basel 1791, S. 203: „... high taxes sometimes by diminishing the consumption of the taxed commodities, and sometimes by encouraging smuggling, frequently afford a smaller revenue to government than what might be drawn from more moderate taxes.“

Say⁶². Freilich handelt es sich bei all diesen Ausführungen regelmässig nur um Erörterungen über Zölle und Verbrauchssteuern. Doch lassen sich die nämlichen Erscheinungen auch bei anderen Arten der öffentlichen Mittelbeschaffung feststellen.

Im übrigen aber beziehen sich die Ausführungen älterer Autoren hauptsächlich auf die Form der Abwehr der öffentlichen Mittelbeschaffung, die unter dem Begriff Steuerüberwälzung bekannt ist. Dies erscheint verständlich, wenn die überragende Bedeutung der indirekten Abgaben in früheren Zeiten in Betracht gezogen wird.

II. Finanzwirtschaftliche Gesetze

Grundsätzlich wäre es wohl möglich, dass die öffentliche Mittelbeschaffung überhaupt nicht auf Widerstände der privaten Wirtschaftssubjekte stösst. Die öffentlichen Abgaben könnten freiwillig erfolgen. So berichtet Meisel⁶³, dass in Bremen noch bis in die 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts der öffentliche Finanzbedarf nicht unter Zwang, sondern nach geheimer und freiwilliger Selbstaufgabe gedeckt wurde. Ähnliche Erscheinungen sind aber auch heute noch, zum Beispiel bei kirchlichen Abgaben, bekannt. Sobald jedoch die öffentliche Mittelbeschaffung einen bestimmten und meist sehr bescheidenen Umfang überschreitet, treten regelmässig Widerstände der privaten Wirtschaftssubjekte auf. Die öffentlichen Abgaben stossen auf eine erste finanzwirtschaftliche Grenze, die nach Gerloff⁶⁴ als den Punkt der ‚optimalen steuerwirtschaftlichen Verkehrsbelastung‘ bezeichnet werden kann. Dabei ist diese Grenze je nach den wirtschaftlichen Verhältnissen, ethischen Vorstellungen und rechtlichen Zuständen im einzelnen sehr verschieden gelagert. Sie kann freilich durch die Methode von ‚trial and errors‘ praktisch ziemlich genau ermittelt werden.

61) John R. Mac Culloch, A Treatise on the Principles and Practical Influence of Taxation and the Funding System, London 1845, S. 316 ff.

62) Jean Baptiste Say, Traité d'économie politique ou simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent et se consomment les richesses, Bd. II, Paris 1814, S. 301 ff.

63) Franz Meisel, Britische und deutsche Einkommenssteuer, ihre Moral und Technik, Tübingen 1925, S. 133.

64) Wilhelm Gerloff, Steuerwirtschaft und Sozialismus, S. A. aus ‚Archiv für die Geschichte des Sozialismus und der Arbeiterbewegung‘, Leipzig 1922, S. 7.

Vom Punkt der optimalen Verkehrsbelastung an nehmen die Widerstände der privaten Wirtschaftssubjekte aber mit zunehmendem Umfang der öffentlichen Mittelbeschaffung progressiv zu. Diese Erscheinung beruht auf dem ersten Gossenschen Gesetz, nach welchem mit zunehmender öffentlicher Belastung die damit verbundenen Opfer überproportional empfunden werden. Dabei handelt es sich nach *Weddigen*⁶⁵ nicht nur um die Erhöhung der objektiven, sondern auch um die Ausdehnung der subjektiven Abgabepflicht. Regelmässig werden heute zuerst die reichen und erst dann die ärmeren Bevölkerungsschichten zur öffentlichen Mittelbeschaffung herangezogen. Auf Grund der progressiven Zunahme der Steuerwiderstände aber, nimmt der Rohertrag der öffentlichen Mittelbeschaffung nicht mehr proportional, sondern nur noch degressiv zur Ausdehnung der Abgabepflicht zu. Von einer bestimmten Grenze an, die hauptsächlich durch die Technik der öffentlichen Mittelbeschaffung bestimmt wird, steigt aber der Rohertrag überhaupt nicht mehr weiter an, sondern sinkt nicht selten sogar absolut. So konnte zum Beispiel bei der zürcherischen Steuerreform im Jahre 1917 im Zusammenhang mit einer massiven Senkung der Steuersätze eine Verdoppelung des Steuerkapitals erreicht werden⁶⁶. In diesem Kulminationspunkt der öffentlichen Mittelbeschaffung, der mutatis mutandis mit dem optimalen Monopolpreis verglichen werden kann, ist der Rohertrag der öffentlichen Abgaben als Produkt aus Grösse und Zahl (quale und quantum) der Steuerfälle maximal.

Über den tatsächlichen Erfolg der öffentlichen Mittelbeschaffung sagt jedoch deren Rohertrag noch nicht viel aus. Von grösster Bedeutung sind auch die Kosten der öffentlichen Mittelbeschaffung. Jede Erhöhung der Abgabepflicht ist aber vom Punkt der optimalen Verkehrsbelastung an notwendigerweise mit Kosten verbunden. Die Widerstände der privaten Wirtschaftssubjekte werden nach Möglichkeit zu überwinden gesucht. Damit sind schon bei bescheidenem Umfang der öffentlichen Mittelbeschaffung beträchtliche Kosten verbunden. Sie verkörpern nach *Weddigen*⁶⁷ vorerst hauptsächlich Einmalaufwand. Es handelt sich gleichsam um die fixen Kosten der öffentlichen Bedarfsdeckung. Lediglich durch deren Aus-

65) Walter Weddigen, *Allgemeine Finanzwissenschaft*, Bamberg 1949, S. 110.

66) Eugen Grossmann, *Moral und Technik in der schweizerischen Finanzpolitik*, in *„Die Schweiz 1945“*, Aarau 1944, S. 102.

67) Walter Weddigen, a. a. O., S. 111.

dehnung und rationellere Gestaltung kann vorerst ohne wesentliche Kostenzunahme eine beträchtliche Erhöhung der öffentlichen Einnahmen erreicht werden. Der Rohertrag der öffentlichen Mittelbeschaffung steigt somit vorerst überproportional zu den Kosten. Dann beginnen freilich nach Gerloff⁶⁸ die Kosten ihrerseits überproportional anzusteigen. Von diesem Punkt an, der nach Lampe⁶⁹ als Wirtschaftlichkeitsgrenze bezeichnet werden kann, nehmen dann die öffentlichen Einnahmen nicht mehr im Verhältnis zu den Kosten, sondern nur noch langsamer zu. Mit einer weiteren Ausdehnung der Abgabepflicht wird aber schliesslich die maximale finanzwirtschaftliche Grenze erreicht, bei der Grenzkosten und Grenzerträge der öffentlichen Mittelbeschaffung übereinstimmen.

Von diesem Punkt an ist eine Steigerung des Reinertrages der öffentlichen Mittelbeschaffung überhaupt nicht mehr möglich. Wo diese äusserste Grenze der öffentlichen Abgaben freilich liegt, kann allgemein wiederum nicht bestimmt werden. Neben dem Umfang der öffentlichen Abgabepflicht sind Abgabewilligkeit und Abgabetechnik von Bedeutung. Diese aber werden ihrerseits durch so viele verschiedene Faktoren bestimmt, dass allgemeingültige Aussagen unmöglich erscheinen. Doch kann auch diese Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung im einzelnen durch die Methode von 'trial and errors' genauer bestimmt werden. Dabei muss freilich berücksichtigt werden, dass die verschiedenen Arten der öffentlichen Mittelbeschaffung auf eine Erhöhung der Abgabepflicht unterschiedlich reagieren. So wird zum Beispiel bei Verbrauchs- und Verkehrssteuern der Reinertrag der öffentlichen Mittelbeschaffung früher als bei Subjekt- und Objektsteuern nur noch stark degressiv ansteigen. Auf Grund der besseren Erfassbarkeit der steuerpflichtigen Tatbestände wird dagegen die maximale Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung regelmässig erst viel später erreicht⁷⁰.

68) Wilhelm Gerloff, Steuerwirtschaftslehre, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, Tübingen 1956, S. 302.

69) A. Lampe, Reine Theorie der Finanzreform, Finanz-Archiv N. F., Bd. II, Tübingen 1934, S. 243.

70) Wilhelm Gerloff, a. a. O., S. 305.

III. Abschliessende Würdigung

Eine genauere Ermittlung der verschiedenen finanzwirtschaftlichen Grenzen der öffentlichen Mittelbeschaffung ist freilich meist nicht von grösserem Interesse.

Die Grenze der optimalen steuerwirtschaftlichen Verkehrsbelastung wird heute regelmässig überschritten, und ganz allgemein müssen die Widerstände der privaten Wirtschaftssubjekte nach Möglichkeit bekämpft werden.

Die maximale finanzwirtschaftliche Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung aber wird nur selten in Zeiten ausserordentlichen Finanzbedarfs erreicht. Meist stossen die öffentlichen Abgaben schon viel früher auf die optimale volkswirtschaftliche Grenze. Diese zu ermitteln und ihre Überschreitung zu vermeiden, ist daher für die öffentliche Hand von viel grösserer Bedeutung. Zudem aber wenden sich die Gemeinwesen regelmässig schon vor Erreichung der maximalen finanzwirtschaftlichen Grenze solchen Arten der öffentlichen Mittelbeschaffung zu, die, wie früher ausgeführt, nur sehr bedingt zu Widerständen der privaten Wirtschaftssubjekte führen können. Der Staat greift zum Mittel der Verschuldung und Geldschöpfung. Nur schon in der Schweiz, deren konservative Finanzgebarung bekannt ist, hat sich die Verschuldung des Bundes allein während des letzten Weltkriegs annähernd vervierfacht⁷¹. Wohlbekannt sind aber auch die inflationistischen Erfahrungen in Deutschland während des ersten und in Ungarn während des zweiten Weltkriegs. Bei einer solchen Gestaltung der öffentlichen Mittelbeschaffung besteht aber nominell überhaupt keine maximale finanzwirtschaftliche Grenze mehr. In realer Hinsicht jedoch fällt sie weitgehend mit der maximalen volkswirtschaftlichen Grenze zusammen.

Sobald freilich zu solchen Mitteln der öffentlichen Bedarfsdeckung gegriffen wird, ist damit eine Gefährdung der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung verbunden. Nach Gerloff⁷² werden die Finanzsysteme nicht nur weitgehend durch die bestehende Wirtschaftsordnung bestimmt, sondern sie erweisen sich auch von grösster Bedeutung für deren Weiterentwicklung und Umbildung. So haben die Steuern eine Bresche in die Haus-

71) Vgl. Eidgenössisches Statistisches Amt, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1954, Basel 1955, S. 425.

72) Wilhelm Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft, Bd. I, Frankfurt a. M. 1948, S. 143.

haltswirtschaft geschlagen und später den Übergang von der Kundenwirtschaft zur Marktwirtschaft gefördert. Zwingen nun aber die Steuerwiderstände und die mit ihrer Bekämpfung verbundenen Kosten die öffentliche Hand immer mehr, von den überlieferten Bedarfsdeckungssystemen abzuweichen und eine permanente Kreditwirtschaft oder sogar die Vergesellschaftung der Produktionsmittel einzuführen, so ist damit schon weitgehend ein Übergang von der Marktwirtschaft zur sog. ‚Gesellschaftswirtschaft‘⁷³ vollzogen. Damit aber wird das Problem der maximalen finanzwirtschaftlichen Grenze der öffentlichen Mittelbeschaffung zu einer Frage der Weltanschauung und Philosophie. Es handelt sich um eines der grundlegenden und kaum je vollkommen zu lösenden Probleme der menschlichen Existenz überhaupt.

73) Wilhelm Gerloff, a. a. O., S. 143.

Gedruckt in Westdeutschland

